

PENGAWASAN PEMBANGUNAN DAN ANGGARAN BELANJA NEGARA

Tahun V No. 7

JULI 1976

PENGAWASAN PEMBANGUNAN
DAN
ANGGARAN BELANJA NEGARA

seri ANALISA



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Phone 56532/35

PENGANTAR PENERBIT

Seri ANALISA sekali ini menyajikan dua buah tulisan. Yang pertama disusun oleh Soedjono HOEMARDANI dan yang kedua oleh Rufinus LAHUR.

Penulis pertama membahas peranan pengawasan dalam pembangunan. Buah fikiran yang diajukan di dalam analisa itu terang merupakan hasil renungan penulis mengenai masalah hubungan antara pengawasan dan pembangunan, renungan yang dilakukannya sehari-hari sebagai akibat dari tugas yang dipercayakan oleh pemerintah kepadanya. Namun analisa itu tidak diajukan secara deskriptif, menceritakan kembali kejadian-kejadian secara kronologis sebagaimana adanya. Ia diajukan lebih banyak secara analitis dalam bentuk bangunan intelektual, mengangkat kenyataan ke arah pemikiran. Pada mulanya buah fikirannya ini diajukan oleh penulis dalam bentuk kuliah di depan siswa LEMHANAS.

Penulis kedua meneliti secara kritis waktu pengajuan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara oleh pemerintah kepada dewan perwakilan rakyat. Masalah "timing" pengajuan itu dianggap layak oleh penulis untuk disadari bersama berhubung dari situlah tergantung waktu yang tersedia bagi para wakil rakyat untuk dapat memikirkan secukupnya dan membahas secara mendalam "millioenen nota" yang diajukan oleh pemerintah.

Di dalam kedua tulisan tersebut, masing-masing penulis telah berusaha mendefiniir secara tepat masalah-masalah yang menantang jawaban dari kita semua. Kekuatan dan kegunaan kedua tulisan itu bukanlah justru terletak pada jawaban-jawaban yang berhubungan dengan masalah-masalah yang diajukannya, tetapi terletak pada pengajuan secara jelas masalah-masalah itu demikian rupa hingga menggugah kita untuk turut berfikir sebagai warga negara yang bertanggung jawab terhadap jalannya pengurusan pembangunan dan keuangan negara kita, sedikitnya tanggung jawab idiil dan intelektual.

DAFTAR ISI

Pengantar Penerbit *iii*

PERANAN PENGAWASAN DALAM PEMBANGUNAN

Soedjono HOEMARDANI *1*

*CATATAN MENGENAI "WAKTU PENGAJUAN" RANCANGAN
UNDANG-UNDANG TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN
BELANJA NEGARA (RUU-APBN)*

Rufinus LAHUR *21*

PERANAN PENGAWASAN DALAM PEMBANGUNAN^{*}

Soedjono HOEMARDANI

PENGANTAR

Usaha pengawasan merupakan bagian yang integral dari setiap usaha pembangunan, lebih-lebih bila yang dipertaruhkan oleh yang terakhir disebut ini, di dalam pengertian apapun, menjadi semakin kompleks dan menyeluruh. Anehnya, hubungan antara kedua jenis usaha tersebut tidak selalu disadari adanya. Kalaupun disadari, ada kalanya difahami secara negatif, yaitu pengawasan sebab kemacetan ataupun keterlambatan pembangunan dan bukan demi efektifitas dan kelancaran pembangunan. Tindakan teknis yang keliru dari seseorang pejabat pengawas pada sesuatu waktu digeneralisir secara gampang menjadi seolah-olah azas pengawasan bagi pembangunan.

Tulisan berikut ini berusaha membahas peranan pengawasan dalam pembangunan. Pembahasan dilakukan tidak secara deskriptif, menceritakan kembali kejadian-kejadian yang pada umumnya sudah disajikan oleh surat-surat kabar. Pembahasan secara sadar diletakkan di bidang pemikiran belaka. Saya kira usaha membawa kenyataan ke arah pemikiran tidak kalah pentingnya dengan usaha membawa atau menerapkan pemikiran ke arah kenyataan. Dunia konseptuil tidak kalah pentingnya dengan dunia eksistensii. Memang benar bahwa tindakan-tindakan pragmatis kadang kala perlu diambil. Tetapi kiranya tidak dapat dimungkiri kenyataan bahwa apabila tindakan pragmatis tersebut dituntun oleh pandangan dan pengertian yang tepat mengenai masalah yang dihadapi, maka tindakan tersebut mempunyai bentuk dan akibat yang jauh berlainan. Dan ke arah pengertian masalah itulah saya ajak para pembaca melalui suatu penalaran analitis.

^{*} Diangkat dari kuliah di depan siswa-siswa LEMHAMNAS.

Keseluruhan pembahasan dibagi ke dalam tiga bagian pokok. Pertama, mengenai pengertian pembangunan itu sendiri. Di bagian kedua, akan dibahas berbagai masalah yang ditimbulkan secara otomatis oleh proses pembangunan. Dengan berlandaskan isibagian kedua ini, di bagian ketiga akan dibahas aktifitas pengawasan yang diperlukan oleh proses pembangunan. Pengawasan di sini dibahas sebagai aksi, sebagai tindakan dan bukannya dalam termen lembaga ataupun orang yang diperlukan dalam rangka pengawasan itu. Sebab saya kira yang perlu diteliti lebih dahulu adalah *rationale* dari pengawasan itu sendiri. Dan seperti lazimnya, uraian dan pembahasan ini akan diakhiri dengan suatu catatan penutup.

I. PENGERTIAN PEMBANGUNAN

Dengan pembangunan dimaksudkan suatu *proses* pertumbuhan beberapa *indikator bidang kehidupan* melalui *perubahan struktur* ekonomi dan non ekonomi.

Dengan pengertian seperti ini kiranya menjadi jelas bahwa apa yang disebut sebagai *pembangunan* itu meliputi tiga aspek konstitutif, yaitu (i) proses, (ii) indikator bidang kehidupan, dan (iii) perubahan struktur.

Memang pembangunan dalam dirinya merupakan satu *proses*, satu proses pertumbuhan dan bukannya satu keadaan momentan. Berhubung dengan itu pembangunan ini harus dilihat dan ditanggapi sebagai proses, sebagai rangkaian pertumbuhan yang berjalan, berjalan terus-menerus, pada azasnya tanpa titik final. Sudah tentu terhadap rangkaian kejadian pertumbuhan ini dapat dibuat satu moment opname, seperti pembuatan potret dari satu lakon yang sedang berjalan, tetapi terang tidak tepat bila opname momentan ataupun potret tadi dipakai untuk menghakimi (to judge) terhadap keseluruhan lakon yang sebenarnya belum selesai. Mengingat rangkaian pertumbuhan yang disebut pembangunan itu memakan waktu yang lama, dari generasi ke generasi,

maka ia dapat saja disusun secara bertahap, lebih-lebih bila pembangunan itu tidak mau diserahkan kepada faktor kebetulan, tetapi hendak dibuat secara sadar dan sistimatik, artinya digerakkan secara berencana, misalnya dibagi dalam jangka *pendek, menengah* dan *panjang*, ataupun tahapan *satu tahun, lima tahun* dan *duapuluhlima tahun*.

Mengenai aspek konstitutif kedua, yaitu *indikator bidang kehidupan*, dimaksudkan bidang-bidang yang menentukan kehidupan warga masyarakat, bangsa dan negara yang bersangkutan, yaitu bidang ekonomi, sosial, budaya, politik, demi eksistensi dan ketahanan bangsa itu sebagai keseluruhan. Dengan ini kiranya menjadi jelas bahwa bila yang tumbuh itu hanya satu indikator saja, misalnya ekonomi, maka tidak dapat dikatakan ada apa yang disebut *pembangunan* itu. Sebab, dengan pembangunan seharusnya dimaksudkan sekaligus, (a) pembangunan *peri kehidupan*, dan (b) *pembangunan sarana penghidupan*. Artinya, untuk dapat membangun manusia yang utuh dan seimbang melalui pemberian kepadanya satu kualitas hidup yang sesuai dengan martabat manusia, diperlukan pembangunan prasarana penghidupan yang terang bersifat aneka ragam, tidak hanya ekonomi, tetapi juga budaya dalam arti yang luas.

Hal ini juga bukan berarti bahwa setiap indikator harus tumbuh dengan ritme yang sama. Berhubung terbatasnya sumber pembangunan, dapat saja satu indikator diberikan prioritas pertumbuhan terhadap yang lain. Tetapi indikator yang *lain* itu tetap diberikan kesempatan tumbuh, walaupun dengan ritme ataupun tingkat yang relatif rendah. Justru pembangunan yang berencana dan sistimatik memakai sistim prioritas, tanpa mengabaikan keseimbangan bidang, bahkan demi terdapatnya pertumbuhan yang seimbang dan lestari di kelak kemudian hari. Pada gilirannya setiap indikator bidang dapat diperinci, untuk ekonomi misalnya, diperinci secara sektoral: pertanian, industri, perdagangan, pemberian jasa, dan lain-lain. Kalau pada tingkat indikator bidang dapat ditentukan sistim prioritas, sistim prioritas ini juga dapat diterapkan di dalam setiap sektor. Misalnya untuk indikator ekonomi, prioritas diberikan pada pertanian lebih tinggi dari sektor perindustrian. Jadi kalau tadi dikatakan bahwa indikator ekonomi diberikan prioritas terhadap, misalnya, indikator budaya, bukanlah lalu berarti

bahwa seluruh sektor ekonomi mempunyai prioritas terhadap seluruh sektor budaya. Mungkin saja di dalam indikator ekonomi itu prioritas yang tertinggi diberikan pada sektor pertanian, sama tingginya dengan prioritas yang diberikan pada sektor pendidikan dari indikator budaya. Sebaliknya, demi penentuan sistim prioritas, setiap sektor dari indikator bidang, masih dapat diperinci lagi. Misalnya sektor pertanian dari indikator ekonomi dapat diperinci menjadi, pertanian bahan makanan, pertanian bahan perdagangan, perikanan laut, perikanan darat, peternakan unggas, peternakan hewan besar, dan lain-lain. Jadi misalnya, walaupun tadi disebut prioritas diberikan pada indikator ekonomi, sebenarnya prioritas ini diberikan pada satu sektor di bidang itu, yaitu pertanian, dan di sini juga tidak untuk seluruh sektor, tapi hanya satu sub-sektor, yaitu pertanian bahan makanan. Biasanya salah satu pertimbangan pokok bagi pemberian prioritas utama adalah arti yang penting dari pertumbuhan yang diberikan prioritas itu bagi pertumbuhan indikator lainnya atau demi ketenangan dan kelancaran bagi indikator lainnya.

Mengenai aspek konstitutif ketiga, yaitu perubahan struktur, dimaksudkan secara esensiil penciptaan struktur baru, dalam hal ini: struktur baru ekonomi dan non ekonomi. Dengan ini berarti bahwa kenaikan pendapatan nasional saja tanpa dibarengi pada waktu yang bersamaan dengan sesuatu perubahan struktur, tidak dapat dianggap sebagai suatu usaha pembangunan. Sebab pembangunan harus juga diartikan sebagai usaha merubah dualisme di dalam struktur berbagai bidang kehidupan, khususnya bidang ekonomi dan dichotomi di dalam sistim dunia bisnis, yang selama ini tidak hanya merupakan sebab dari keterbelakangan ekonomi tetapi juga sebab dari ketergantungan yang terlalu menyolok dari penghidupan nasional terhadap kehidupan nasional lainnya. Perubahan ini dianggap penting juga karena satu negara modern harus dapat menyesuaikan struktur berbagai bidang kehidupan masyarakat, termasuk strukturnya sendiri, pada perluasan yang terus menerus daripada aktipitasnya dan tanggung jawabnya di bidang ekonomi, sosial dan politik.

Pengertian pembangunan sebagaimana yang telah diuraikan di atas dapat dikatakan suatu pengertian yang banyak sedikitnya bersifat universal, diterapkan dimanapun. Khusus untuk bangsa kita kiranya perlu ..

ditegaskan bahwa usaha pembangunan yang kita jalankan hendak kita jalankan dalam satu sistim demokrasi, sebab hanya dalam sistim inilah martabat manusia dijunjung tinggi dan tidak diperlakukan sebagai robot yang digerakkan oleh satu mekanisme totaliter. Berhubung dengan itu, pengertian pembangunan di atas perlu diperluas menjadi: pembangunan adalah suatu proses pertumbuhan beberapa indikator bidang kehidupan melalui perubahan struktur ekonomi dan non ekonomi dengan mengindahkan sepenuhnya azas-azas demokrasi Pancasila.

II. MASALAH YANG DITIMBULKAN PEMBANGUNAN

Pembangunan, di samping menghasilkan hal-hal yang berguna dan positif, menimbulkan pula masalah-masalah, yang dalam dirinya merupakan ongkos yang harus ditanggung demi penikmatan hasil pembangunan. Sebagaimana halnya dengan setiap gejala ongkos, ia tidak dapat dielakkan sama sekali, tetapi dapat dikurangi sampai ke tingkat minimum. Cara terbaik untuk menekannya serendah mungkin adalah lebih dahulu berusaha memahami dan mengertinya dengan tepat. Sebagai keseluruhan, masalah-masalah ini dapat digolongkan ke dalam dua kategori masalah pokok pembangunan, yaitu (A) masalah lingkungan dan, (B) masalah gangguan.

A. Masalah Lingkungan

Masalah di sini berhubungan erat dengan akibat-akibat negatif dari sivilisasi industriil yang inheren dengan proses pembangunan yaitu:

a. Penyusutan Sumber

Tidak semua sumber dan kekayaan yang disediakan oleh alam dapat diganti ataupun diperbarui setelah dipakai. Sumber mineral tertentu diperkirakan semakin lama semakin habis. Tanah dan sumber kehutanan

dan tetumbuhan memang menyusut tetapi dapat diperbarui. Namun bukan berarti bahwa pemakaiannya dapat dilakukan secara serampangan. Pemakaian yang serampangan ini lambat laun tidak hanya merusak sumber yang bersangkutan tetapi dapat merusak total sumber lainnya yang berhubungan. Misalnya, penebangan hutan yang sembrono lambat laun dapat mengakibatkan penggundulan hutan dan ini pada gilirannya menimbulkan erosi tanah dan mengganggu kelestarian perputaran penyediaan air.

b. Pengotoran (pollution)

Pengotoran dapat berupa pengotoran biologis dan chemis. Pengotoran biologis berhubungan dengan penyakit, baik secara sumber maupun penyebarannya, yang datang dari manusia ataupun dari binatang dan tanaman. Pengotoran chemis (chemical pollution) adalah pengotoran yang diakibatkan oleh bahan bakar motor penggerak, buangan industri, penggunaan obat (racun), dan lain-lain.

B. Masalah Gangguan

Masalah di sini berhubungan erat dengan akibat-akibat yang inheren dengan usaha dan proses pembangunan itu sendiri, akibat-akibat yang sama sekali tidak dapat dielakkan dan semakin menjadi menonjol semakin proses pembangunan itu mendekati momentum. Adapun gangguan ini dapat berupa gangguan fisik dan gangguan sosial.

- a. Gangguan fisik berupa keributan suara (noise) dan pengotoran air serta udara.
- b. Gangguan sosial berupa (i) kepenuh-sesakan (kongesti), (ii) perubahan-perubahan dan, (iii) ketidak-samaan (inequalities).

Gangguan sosial yang ditimbulkan secara otomatis oleh proses pembangunan kiranya akan mempunyai akibat yang jauh lebih berat bagi ketenangan dan kelestarian masyarakat serta kehidupan politik daripada gangguan fisik dan pengotoran. Berhubung karena itu saya anggap perlu untuk membahas masalah ini secara lebih terperinci.

Gejala kepenuh-sesakan timbul karena ternyata ruangan tidak elastik. Terutama di kota-kota besar di mana proses pembangunan itu berjalan dengan pesatnya, gejala kepenuh-sesakan itu dari hari ke hari di masa mendatang menjadi semakin menonjol dan semakin mencekam kehidupan. Kota-kota menjadi penuh sesak karena dengan membangun itu orang mengambil ruangan yang lebih banyak. Jalan-jalan menjadi penuh sesak dan untuk sekadar mengurangi kesesakan tersebut -- dan melalui itu mengurangi kemungkinan friksi dan insiden -- ada bagian-bagian tempat tinggal yang harus dibongkar, ada jalan yang terpaksa ditetapkan hanya satu arah, ada tempat di mana tidak boleh berhenti ataupun tidak boleh berputar, yang semuanya ini menimbulkan ketidak-puasan. Orang menggerutu karena tempat kediamannya harus dibongkar, orang mengomel karena harus menempuh jalan yang lebih panjang sehingga karenanya lebih banyak membuang waktu. Kepenuh-sesakan ini tidak hanya (akan) merusak keseimbangan individu, tetapi juga merubah tata kehidupan sosial. Kota sebagai tempat hidup menjadi terasa semakin sempit, semakin menyemak, public services menjadi semakin menurun -- baik dalam kuantitas maupun dalam kualitas -- evolusi lembaga-lembaga, perkembangan prasarana fisik dan struktur mental semakin terasa terlalu lambat, orang seperti digiring ke dalam satu suasana immobil. Immobilisme ini, terutama di kota-kota besar, setiap waktu akan dapat berubah menjadi suatu situasi revolusioner, yaitu kenaikan temperatur politik yang tinggi, kalau saja ada yang pandai menawarkan suatu harapan baru yang dikaitkan pada sesuatu ideologi, apapun namanya itu, yang lain dari yang sedang berlaku. Gejala kepenuh-sesakan itu tidak hanya akan terdapat di kota-kota, tetapi juga di daerah-daerah pertanian tertentu, dengan degree yang berbeda-beda.

Di daerah-daerah pertanian masalah agraria tetap merupakan potensi getaran politik. Masalah ini berhubungan erat dengan penggunaan tanah-tanah, terutama di pulau Jawa, baik untuk keperluan produksi (misalnya untuk lokasi pabrik), maupun untuk maksud-maksud *belegging* dan/atau spekulasi pribadi dari orang-orang kota (Jakarta) yang beruang. Masalah ini tetap ada bukan saja berhubungan supply tanah -- sebagai faktor ruang -- adalah inelastis, tetapi karena hubungan yang ada antara petani dengan tanahnya bukan saja berupa hubungan ekonomi, tetapi juga terdapat di

dalamnya jalinan magis-religieus. Ketidak-pastian dan kesalah-urusan terhadap tanah dari *petani* dapat berakibat ketidak-stabilan politik yang lama dan serius.

Sejauh yang mengenai perubahan, atau lebih tepat mutasi, ia merupakan konsekwensi proses pembangunan. Dalam banyak hal ia bahkan dapat dikatakan merupakan pembangunan itu sendiri, dalam arti perubahan yang menuju ke arah pembaharuan. Perubahan tersebut lebih banyak merupakan substitusi daripada pengurangan, lebih banyak merupakan transformasi daripada akumulasi. Aktipitas-aktipitas timbul, meningkat, mencapai titik kejenuhan, menurun dan kemudian menghilang dalam ritme *creative destruction* yang dicetuskan oleh proses pembangunan. Bagi siapa yang terpaksa meninggalkan pekerjaan yang lama, merubah tempat kediaman yang telah dikenal, menggantikan tingkah laku dan kebiasaan hidup, demi penyesuaian pada tuntutan-tuntutan perubahan, semua itu dirasakan sebagai satu kepahitan. Tetapi walaupun orang yang bersangkutan tersebut tetap ingin bertahan pada pekerjaan, kediaman dan adat kebiasaan yang lama, keadaan di sekitarnya tidak ikut bertahan tetapi berubah dan lama-kelamaan orang tersebut menjadi *orang asing* di tengah-tengah arus pembangunan. Di pihak lain, mobilisasi sumber-sumber yang dituntut oleh pembangunan, yang dianjurkan oleh banyak orang, menimbulkan mobilitas baik vertikal maupun horizontal. Mobilitas sosial ini akan berubah menjadi getaran politik bila mobilitas ini dihambat ataupun diperlambat.

Proses pembangunan yang menyangkut ribuan proyek dan mempertaruhkan dana jutaan rupiah, dalam dirinya merupakan kesempatan-kesempatan. Perlipat-gandaan kesempatan-kesempatan ini pada gilirannya memancing *responses*. Yang paling cakap, yang paling dapat melihat jauh, yang berani mengambil risiko dengan menerapkan penemuan dan kombinasi produktif baru, akan lebih dahulu dan lebih banyak dapat menangkap manfaat yang ditawarkan oleh proses pembangunan. Yang lamban berfikir, yang kurang cerdas, yang ragu-ragu dan kurang cakap, akan ketinggalan dan semakin tertinggal. Maka timbullah perbedaan-perbedaan ataupun ketidak-samaan (inequalities) terutama di bidang pendapatan. Walaupun ketidak-samaan ini banyak sedikitnya berhubungan erat dengan faktor-faktor natural-obyektif, jadi tidak dengan sendirinya bertentangan dengan azas keadilan,

setiap ketidak-samaan ataupun perbedaan secara mudah dapat diisyukan sebagai melanggar azas keadilan. Ada tendens si pelempar isu dengan sadar membelokkan perhatian dari keharusan mencari: mulai titik mana dan pada tingkat yang mana setiap ketidak-samaan itu mulai dapat dikatakan melanggar azas keadilan. Mencari jawaban dari soal ini terang tidak mudah, karena ia bukan hanya merupakan soal ukuran statistik. Ia mengandung fikiran filosofis, sosial dan bahkan politis dan ideologis.

III. PENGAWASAN

Segala masalah yang secara otomatis ditimbulkan oleh proses pembangunan, walaupun kemunculannya itu tidak dapat dielakkan, namun akibatnya biar bagaimanapun dapat dilunakkan, dapat lebih dihumanisir. Salah satu usaha pokok ke arah ini adalah berupa pengawasan dari pihak penguasa (pemerintah). Memasukkan unsur pengawasan ke dalam rangkaian tugas negara yang sudah ada sama artinya dengan memasukkan unsur preventif di dalam masalah penanggulangan kesehatan.

Pengawasan ini sesedikitnya meliputi bidang-bidang politik, kebudayaan, ekonomi, sosial, hukum penggunaan dana dan sikap serta perilaku pejabat.

A. Pengawasan Politik

Idee kebebasan politik terbukti seringkali disalahgunakan. Penyalahgunaan ini semakin dimungkinkan dengan terdapatnya perbedaan pendidikan dan kecerdasan di antara berbagai kelompok dan lapisan masyarakat. Warga masyarakat yang tidak terpelajar dengan mudah ditipu dengan slogan-slogan yang muluk tetapi berupa perangkap politik. Demikian rupa sehingga kebebasan politik yang diberikan oleh azas demokrasi dipakai untuk membunuh secara licik demokrasi itu sendiri, melalui pengacauan kehidupan politik yang digerakkan menurut ajaran-ajaran doktriner. Sedangkan proses pembangunan memerlukan suatu ketenangan penghidupan politik agar dengan demikian seluruh enersi dan sumber yang tersedia di masyarakat dapat diarahkan secara efektif ke arah usaha pembangunan.

Jadi pengawasan politik dalam konteks pembangunan bukanlah berarti guna mematikan inisiatif individu maupun membunuh kebebasan politik, tetapi mencegah keliaran dan keonaran politik yang bersembunyi di balik kedok kebebasan politik yang dituntut oleh azas demokrasi.

B. Pengawasan Kebudayaan

Bila dipandang dari sudut warga masyarakat perseorangan, kebudayaan dapat diartikan sebagai perkembangan kesanggupan mental, termasuk didalamnya keseluruhan elemen artistik, sastra lisan dan tulisan serta pengetahuan ilmiah yang membantu perkembangan tersebut. Berhubung dengan ini, bila dipandang dari sudut masyarakat sebagai keseluruhan, kebudayaan adalah modal spirituil dan intelektuil yang, di satu pihak, tumbuh di dalam perjalanan masyarakat dan, di lain pihak, mendorong perkembangan masyarakat itu sendiri. Apapun bentuk kebudayaan itu, didalamnya tersimpul nilai-nilai yang telah dihayati turun temurun dan yang pada azasnya memberikan kepada kita satu identitas tersendiri, katakanlah identitas nasional, yang membuat kita berbeda dari anggota masyarakat lainnya, yang bagi kita merupakan satu kekuatan tersendiri sebagai bagian yang menyeluruh dari ketahanan nasional.

Dari sini kiranya menjadi jelas betapa diperlukannya satu pengawasan kebudayaan yang aktif dan konstruktif. Aktif dalam artian mencegah supaya kebudayaan kita tidak menyusut dan menjadi kabur di dalam arus lalu lintas nilai-nilai asing dan konstruktif dalam artian pengembangan kebudayaan melalui pengenalan kita dengan unsur-unsur kebudayaan asing.

Pengawasan yang aktif dan konstruktif ini terutama ditujukan kepada pemuda kita. Karena, lapisan masyarakat kita yang paling lebih dahulu diserang oleh berbagai myte, nilai dan doktrin asing adalah lapisan pemuda ini berhubung pematangan dan inkubasi mythe dan nilai yang dilon-tarkan itu memerlukan satu jangka waktu yang tidak terlalu singkat. Maka bila dipandang dari sudut lawan (asing), para pemuda kita ini merupakan garis pertama yang mereka serang, sedangkan bagi kita yang bertahan, mereka ini menjadi merupakan garis pertama pertahanan kita. Harus

diingat bahwa garis ini adalah satu garis yang penting karena menentukan sifatnya. Pada pertarungan di garis pertama ini kita tidak boleh kalah, karena kalau garis ini sampai jatuh ke tangan lawan, kita tidak hanya kalah di dalam pertempuran, tetapi besar sekali kemungkinan kita akan kalah di dalam peperangan berhubung di garis ini terpendam investasi masa depan kita.

Dengan uraian di atas ini bukanlah berarti bahwa pengawasan kebudayaan ini sebaiknya dilakukan dalam bentuk menutup pemuda kita dari arus lalu lintas informasi internasional seperti yang dipraktekkan pada umumnya di negara-negara komunis, pada khususnya di Rusia dan RRC. Adalah tidak tepat bila pemuda kita, yaitu pengemban masa depan Indonesia, dikurung seperti katak di bawah tempurung, hanya diizinkan mengenal satu nilai, hanya mendengar satu suara, hanya membaca satu koran. Pengawasan kebudayaan yang aktif dan konstruktif bahkan membiarkan pemuda kita berkenalan dengan nilai-nilai asing, tetapi di samping itu menuntun mereka lebih mengenali kebudayaan kita sendiri, menunjukkan jalan kepada mereka bahwa mereka juga dapat hidup dan bahagia melalui penghayatan nilai-nilai nasional kita sendiri, dan mengajar mereka bangga pada elemen-elemen kebudayaan kita. Dapat dibayangkan betapa besarnya peranan para pendidik dan cendekiawan kita beserta lembaga kepramukaan dan peralatan mass-media nasional yang tersedia di dalam rangka pertahanan garis pertama pertahanan kita ini.

C. Pengawasan Ekonomi

Perlunya pengawasan negara terhadap ekonomi timbul dari tanggung jawab global negara terhadap penghidupan ekonomi. Tanggung jawab tersebut pada gilirannya berhubungan erat dengan perkembangan teknik dan industriil, dengan kemajuan fikiran di bidang ekonomi dan finansial dan dengan berjalannya demokrasi. Kemajuan ekonomi menimbulkan situasi yang penuh friksi, konflik dan perbedaan kepentingan yang semakin menonjol sedangkan kemajuan demokrasi memberikan hak kepada setiap warga untuk meminta kepada penguasa (negara) untuk bertindak sebagai wasit

di dalam setiap perbedaan dan sebagai hakim di dalam setiap penentuan prioritas, lebih-lebih dalam hal yang dianggap menyangkut kepentingan orang banyak (umum). Dari wasit, negara terdorong untuk menjadi hakim pelindung, dari pelindung menjadi organisator dari organisator menjadi produsen cabang produksi tertentu. Apakah mengenai cabang ekonomi yang terancam oleh saingan asing atau saingan yang tak sebanding dari dalam negeri sendiri, ataukah mengenai aktifitas produktif yang terancam gulung tikar karena kekurangan dana atau kekurangan pasar, ataukah karena ketidak-sanggupan mengikuti kemajuan teknik, ataukah mengenai sektor pertanian yang perkembangannya tidak secepat ritme perkembangan industri, ataukah mengenai sektor industri yang produksinya ternyata kurang sesuai dengan tuntutan komersial yang berlaku, di dalam banyak hal ternyata bahwa kepentingan-kepentingan yang saling berbeda bahkan saling bertentangan semuanya berpaling kepada negara meminta keputusan yang menentukan. Jadi negara diundang untuk campur tangan, untuk turut mengawasi. Setiap pengawasan, demi efektifitasnya, cenderung untuk melahirkan pengawasan baru, pengawasan lain di bidang yang berkaitan, demikian rupa sehingga setiap pengawasan menjadi lebih presis, menjadi berkembang biak.

D. Pengawasan Sosial

Pengawasan negara di bidang sosial diperlukan berhubung kekuatan dan kesanggupan warganya tidak sama. Kekuatan yang tidak sama mudah menimbulkan eksploitasi yang satu oleh yang lain, kesanggupan yang tidak sama mudah menimbulkan manipulasi dan penipuan demi keuntungan yang satu atas kerugian yang lain. Perundang-undangan sosial yang diterapkan oleh negara membuktikan kesadarannya, misalnya di bidang penentuan upah, gaji dan harga bahan-bahan kehidupan pokok. Campur tangan pemerintah di bidang ini semata-mata guna menjalankan missinya ke arah partisipasi yang optimum dari setiap kelompok sosio-profesional di dalam politik pembangunan yang telah digariskan oleh pemerintah,

sesuai dengan apa yang telah digariskan oleh GBHN. Pengawasan sosial dijalankan demi menjamin kelestarian antara perkembangan ekonomi dengan perkembangan sosial yang antara lain tercermin dalam usaha menyebarkan seluas dan semerata mungkin hasil-hasil dari proses pembangunan, serta penyebaran seluas mungkin pengetahuan dan ketrampilan yang diperlukan untuk mencari nafkah penghidupan melalui pendidikan formil dan training yang murah, pemberian beasiswa, dan lain-lain.

E. Pengawasan Hukum

Dari semenjak semula Negara kita dinyatakan sebagai Negara Hukum, Salah satu hakikat pokok dari pernyataan ini adalah bahwa di dalam wilayah yang terletak di bawah kedaulatan Republik Indonesia, hubungan timbal balik dan interaksi antar warga masyarakat atau antar lembaga ataupun antar individu dan lembaga di bidang apapun diatur oleh peraturan-peraturan yang jelas, pasti dan banyak sedikitnya konstan dan bahwa individu ataupun lembaga dapat menuntut berlakunya dan penghormatan akan peraturan-peraturan tersebut di depan pengadilan sesuai dengan hak yang antara lain diberikan oleh aturan-aturan itu.

Namun proses pembangunan menimbulkan hubungan-hubungan yang serba kompleks yang mungkin sekali belum sempat diatur oleh peraturan-peraturan hukum yang sudah ada. Perencanaan ekonomi yang kita lakukan dalam rangka pembangunan berencana terang banyak sedikitnya menggantikan mekanisme pasar yang spontan dengan organisasi penghidupan ekonomi yang sadar dari pihak pemerintah. Perencanaan seperti ini memerlukan tersedianya peralatan juridis yang cukup dan memberikan kepada peraturan-peraturan hukum peranan yang penting baik pada fase persiapannya, maupun pada fase keputusan dan pelaksanaannya. Terang sekaligus tersangkut di sini bidang-bidang hukum publik, hukum privat; hukum fiskal, pidana administrasi dan karenanya menuntut hubungan yang jelas antara satu dengan lainnya.

Walaupun ekonomi kita dilakukan secara berencana, kita tetap berpegang pada satu sistem ekonomi di mana individu bebas berusaha ekonomi dan karenanya dibenarkan memiliki alat produksi. Tetapi kenyataan ini bukanlah dapat diartikan bahwa milik seseorang secara natural, baik berupa permodalan, pengetahuan ataupun ketrampilan, boleh secara bebas, sadar dan sengaja, mematikan usaha saingannya. Maka diperlukanlah satu pengawasan hukum di mana yang diawasi bukanlah persaingan itu sendiri, tetapi suatu persaingan yang tidak sepadan (*unequal competition*), yang dapat menjurus ke arah mematikan lawan begitu rupa sehingga menimbulkan kedudukan monopoli pada pihak yang menang. Persaingan yang efektif tidak identik *laissez faire*. Persaingan yang efektif sebaliknya harus dipupuk dan dikembangkan sebab dalam banyak hal mekanisme seperti ini membawa perbaikan dalam mutu produksi, mutu pelayanan dan dorongan untuk terus memperbaiki sistem produktif pada pihak pengusaha.

Kedudukan monopolistis memang patut dicegah karenanya pengawasan hukum perlu ditegakkan. Azas ekonomi tidak hanya membenarkan bahkan menonjolkan arti ekonomi berskala besar (*the economics of scale*). Di dalam banyak bidang industri memang terbukti semakin banyak diproduksi dan diperjual-belikan, semakin rendah ongkos satuannya. Karenanya usaha-usaha produksi dan distribusi berkepentingan untuk berkembang menjadi besar begitu rupa sehingga mereka ini menguasai sebagian terbesar dari pasar. Akibatnya adalah lenyapnya persaingan di antara sejumlah besar usaha-usaha kecil dan lahirnya posisi monopoli dari sejumlah kecil usaha-usaha besar: harga tidak lagi merupakan hasil dari persaingan yang sehat dan efisiensi ekonomi belum tentu terjamin secara tepat.

Peraturan-peraturan juridis juga diperlukan untuk melindungi para konsumen terhadap ketidak-perdulian ataupun ketidak-tahuan mereka. Untuk keperluan ini mungkin sekali perlu difikirkan peraturan-peraturan yang mengharuskan para produsen dan distributor memberikan kepada masyarakat informasi mengenai harga, kuantitas dan kualitas dari barang-barang yang mereka tawarkan di pasar.

Pengawasan hukum juga diperlukan demi tercapainya keadilan distributif. Ajaran ekonomi menunjukkan cara mencapai titik optimum dan tingkat efisiensi usaha produktif, tetapi tidak mempersoalkan apakah

hal itu dicapai berdasarkan satu pola distribusi pendapatan ataupun sumber produktif yang tidak sepadan di kalangan masyarakat. Artinya satu situasi yang optimum dan efisien di bidang ekonomi dapat saja sejalan dengan satu situasi ketidak-rataan pendapatan dan pemilikan sumber produksi. Maka itu hal ini perlu dikoreksi melalui bekerjanya lembaga-lembaga juridis, disposisi fiskal, subsidi, peringanan syarat-syarat bisnis ataupun bank-teknis, demi tercapainya keadilan distributif.

Sampai sekian ini yang ditonjolkan adalah aspek instrumentalis dari peraturan-peraturan hukum. Peraturan-peraturan tersebut ditonjolkan sebagai alat (instrumen) bagi fungsi-fungsi tertentu agar dapat bekerja seefektif mungkin di bidang-bidang ekonomi, sosial ataupun bidang lainnya. Namun, supaya efektifitas tata juridis ini dapat dicapai, pada gilirannya ia perlu diawasi supaya benar-benar didasarkan pada beberapa azas pokok yang saya kira telah kita ketahui bersama. Izinkanlah saya mengingatkan bahwa azas-azas itu adalah:

Pertama, peraturan (hukum) ini harus bersifat *umum* dan bahwa ia berlaku secara sama bagi setiap subjek hukum yang berada dalam satu situasi yang identik atau banyak sedikitnya sama. Kedua, peraturan itu harus *diumumkan*, artinya harus diciptakan kondisi materiil yang begitu rupa sehingga setiap warga mengetahui peraturan-peraturan yang mengatur gerak-tindaknya. Ketiga, ia *tidak boleh berlaku surut* (retroaktif), kecuali dalam kasus yang sangat khusus dan yang berdasarkan alasan-alasan yang masuk di akal. Keempat, ia harus *jelas*; artinya jelas tujuannya menurut kondisi yang khas sesuai bagi setiap disposisi juridis. Kelima, peraturan itu *tidak boleh mengandung kontradiksi*, baik di dalam rangka teks legal yang bersangkutan, maupun terhadap peraturan-peraturan sebelumnya ataupun sesudahnya. Keenam, peraturan itu tidak boleh menuntut hal yang *tidak mungkin*; ketidak-mungkinan ini riil terhadap pematuhan peraturan yang bersangkutan dan bukannya mengenai hal-hal yang di luar peraturan itu. Ketujuh, peraturan itu harus mempunyai sifat yang *konstant*. Jika sesuatu aktipitas, misalnya aktipitas ekonomi, memerlukan secara wajar modifikasi yang seringkali di dalam peraturan yang mengaturnya, perubahan-perubahan itu seharusnya dilakukan dalam jarak waktu (interval) yang teratur dan sedapat mungkin diketahui

sebelumnya oleh yang bersangkutan. Akhirnya, diperlukan keserasian antara peraturan yang diumumkan dengan penterapannya oleh lembaga-lembaga administratif dan juridis yang berwewenang. Tuntutan ini menyangkut masalah *interpretasi* peraturan, yaitu: metode interpretasi yang bagaimana yang akan dipakai? Bagaimana dapat dicapai kesamaan (uniformitas) di dalam interpretasi tersebut?

F. Pengawasan Penggunaan Dana dan Peralatan

Pengawasan penggunaan dana dan peralatan perlu ada berhubung usaha pembangunan menggunakan dana yang bermilyar-milyar rupiah, yang tidak hanya ditarik dari dalam masyarakat sendiri, melalui sistim perpajakan dan penabungan sukarela, tetapi juga dimasukkan dari luar dalam berbagai bentuk, diantaranya dalam bentuk hutang yang terang harus dibayar kembali. Maka pengawasan di sini diperlukan karena berbagai pertimbangan pokok. Pertama, karena adanya sistim prioritas dalam usaha pembangunan. Kedua, berhubung dana itu diperlukan tidak hanya dalam jumlah yang tepat, tetapi juga diperlukan diterima oleh sesuatu proyek pada waktu yang tepat. Ketiga, penggunaan dana tidak hanya harus efektif, tetapi juga harus efisien. Keempat, berhubung adanya kecenderungan untuk mempergunakan alat-alat secara ceroboh sehingga alat-alat itu menjadi lebih cepat menyusut ataupun rusak daripada seharusnya.

G. Pengawasan terhadap sikap serta prilaku pejabat

Sebaik-baik ketentuan dan secermat-cermatnya peraturan, selalu mungkin dibelokkan ataupun disalah-gunakan oleh pejabat yang ditugaskan menjalankan ketentuan dan peraturan tersebut. Penyimpangan ini mungkin disengaja, secara sadar dilakukan karena pertimbangan keuntungan diri sendiri ataupun pertimbangan kepentingan kelompok sosial ataupun kelompok politik di mana yang bersangkutan tergolong. Mungkin pula tidak disengaja karena memang kurang pengertian ataupun kurang pengetahuan mengenai arti dan peranan tugas yang dipercayakan kepadanya. Namun

pengawasan dalam hal ini perlu karena satu kenyataan lain: adalah tidak mungkin membayangkan lebih dahulu (*prevoir*) semua kemungkinan yang akan terjadi dan karenanya tidak mungkin secara *a priori* menetapkan ketentuan dan peraturan yang sanggup mengatur segala sesuatu. Maka itu selalu diperlukan *kebijaksanaan* dari si pejabat yang ditugaskan melaksanakan sesuatu aturan bermain. Dan kebijaksanaan itu juga selalu terbuka untuk kekeliruan, yang mungkin dilakukan secara sengaja ataupun tidak sengaja. Maka itu pengawasan penting karena bagi rakyat biasa, *man in the street*, sikap dan perilaku pejabat itu yang dijadikan dasar penilaian mereka terhadap pemerintah sebagai keseluruhan. Bagi mereka ini, pemerintah itu sesuatu yang abstrak, yang tidak terjangkau oleh kapasitas analitisnya; yang riil dan langsung dapat ditanggapinya adalah para pejabat yang diberi wewenang oleh pemerintah untuk menjalankan beberapa tugas kenegaraan dan kemasyarakatan. Dengan perkataan lain, kepuasan dan penghargaan mereka ini terhadap pemerintah dan negara seringkali timbul dari sikap yang *correct* dari para pejabat yang mereka lihat sehari-hari di sekitar mereka.

CATATAN PENUTUP

Usaha pembangunan yang kita jalankan bertujuan untuk mengisi salah satu cita-cita pokok perjuangan kemerdekaan nasional, yaitu: memberikan kemakmuran yang semaksimal mungkin kepada warga Indonesia baik di bidang materiil maupun spirituil. Di samping memberikan harapan-harapan yang masuk di akal, proses pembangunan juga menimbulkan masalah-masalah yang sama sekali tidak dapat dielakkan. Maka itu menyadari masalah-masalah yang inherent dengan pembangunan ini penting, baik dilihat dari sudut sumber pemunculannya maupun dari segi bentuk pemunculannya.

Kalaupun kita menerima masalah ini sebagai fakta, kita seharusnya berusaha menolak fatalitas yang ditimbulkan oleh fakta tersebut. Salah satu caranya menolak fatalitas itu adalah dengan jalan mengurangi tekanan (*impact*) yang ditimbulkan oleh masalah-masalah tadi melalui

pengawasan. Inilah salah satu dasar pokok mengapa pengawasan harus ada di dalam proses pembangunan ini. Jadi peranan pengawasan di bidang apapun bukanlah untuk mematikan inisiatif ataupun hak bertindak individu di bidang yang bersangkutan, tetapi demi mencegah akibat sampingan proses pembangunan di bidang yang bersangkutan yang pada akhirnya, bila dibiarkan berlarut-larut, dapat menggagalkan usaha pembangunan sebagai keseluruhan. Jadi pada tingkat terakhir peranan pengawasan berperanan membantu ke arah suksesnya cita-cita pembangunan.

Pelaksanaan pengawasan tidak hanya memerlukan serangkaian peraturan tetapi lebih-lebih memerlukan manusia yang dipercayakan untuk menjalankan peraturan tadi. Untuk ini diperlukan berbagai kwalitas dari pihak manusia yang bersangkutan, kwalitas berupa pengetahuan tentang bidang yang harus diawasinya, tentang arti dan peranan bidang yang diawasinya dalam pembangunan, tentang hubungan timbal-balik antara bidang yang diawasinya dengan bidang-bidang lainnya dan tentang arti dan peranan pembangunan itu sendiri bagi eksistensi masyarakat dan bagi ketahanan nasional. Semua pengetahuan yang disebut tadi banyak sedikitnya dapat diperoleh dan dikumpulkan dari pendidikan formil, dari lokakarya, dari seminar, maupun dari briefing kedinasan yang diadakan secara teratur. Tetapi yang tidak kalah pentingnya, bahkan kadangkala sangat menentukan, adalah kwalitas yang tidak dapat diperoleh melalui training, pendidikan formil ataupun pengalaman, yaitu integritas, kepribadian, keluhuran budi dan dedikasi. Kwalitas-kwalitas yang disebut ini harus timbul dari diri manusia itu sendiri, harus timbul dari kesadarannya sendiri bahwa ia mengemban satu tugas kemasyarakatan dan melalui cara ia melaksanakan tugas itu, melalui performance-nya, anggota masyarakat menilai arti dan kegunaan pemerintah dan negara yang telah mempercayakan tugas-tugas tersebut kepadanya.

Perlu diingatkan sekali lagi, pengawasan bukan satu-satunya aksi yang diperlukan untuk mengurangi tekanan akibat sampingan pembangunan. Ia memang merupakan tindakan yang diperlukan tetapi bukan merupakan tindakan yang mencukupi. Di samping ini masih diperlukan aksi yang berupa pemilihan yang tepat mengenai azas pembangunan, mengenai cara pendekatan pembangunan, mengenai programa pembangunan dan mengenai strategi pembangunan.

Akhirnya kita semua perlu sekali memikirkan konsep yang tepat mengenai cara pemecahan masalah ketiga gangguan sosial yang saya sebut tadi, yaitu: kepenuh-sesakan (kongesti), *perubahan ataupun mutasi* dan perbedaan serta ketidak-sepadanan. Konsep yang tepat itu diperlukan tidak hanya untuk pengawasan tekanannya, tetapi pula untuk pemecahannya sebagai keseluruhan. Pemecahan ini penting sebab ketiga masalah gangguan sosial ini dengan mudah dapat dijadikan isu politik dan melalui isu politik ini, mengganggu ketenteraman politik dalam negeri yang merupakan salah satu prasyarat penting bagi kelancaran usaha pembangunan yang diperlukan sebagai dasar yang kokoh bagi adanya ketahanan nasional.

CATATAN MENGENAI "WAKTU PENGAJUAN" RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (RUU-APBN)¹

Rufinus LAHUR

PENGANTAR

Henry C. BUSH, Ph. D. dan Drs. Warsito RASMAN, mengawali bukunya dengan uraian yang menempatkan anggaran belanja dalam konteks politik; malah dikatakannya bahwa anggaran adalah suatu *dokumen politik*². Dalam keadaan yang demikian, suatu anggaran setidaknya menggambarkan *political will* dari penguasa. Untuk negara yang memakai sistim demokrasi, seharusnya anggaran ini juga menjadi cermin dari padanya. Dalam Penjelasan pasal 23 UUD 1945, mengenai ini lebih jelas lagi dikemukakan bahwa:

"Cara menetapkan anggaran pendapat dan belanja adalah ukuran bagi sifat pemerintahan negara. Dalam negara yang berdasar fasisme, anggaran itu ditetapkan semata-mata oleh Pemerintah. Tetapi dalam negara demokrasi atau dalam negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat, seperti Republik Indonesia, anggaran pendapatan dan belanja itu ditetapkan dengan undang-undang. Artinya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

Dalam tulisan ini, perhatian terutama dibatasi pada *waktu pengajuan* suatu RAPBN, yang pada gilirannya juga mempunyai pengaruh terhadap banyaknya waktu untuk pembahasan oleh DPR, serta waktu guna persiapan pelaksanaan APBN tersebut oleh pemerintah, sebelum tahun dinas

¹RUU-APBN selanjutnya disingkat RAPBN; sedang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disingkat APBN.

²Henry C. Bush and Warsito Rasman, Accounting and Budgeting For Small Government Units, (A.P.D.N., 1962), V, hal. 55.

anggaran dimulai. Mengingat posisi anggaran begitu penting dalam kehidupan suatu negara,¹ maka tidak mustahil waktu yang sesuai, baik mengenai pengajuan RAPBN maupun pembahasan terhadapnya, termasuk persiapan pelaksanaannya juga mempunyai arti yang penting.

Sepanjang sejarah kita beranggapan, nampaknya waktu pengajuan ini sangat diabaikan; bukan saja pengaturannya yang tidak memadai, namun kalaupun sudah diatur dengan undang-undang, tokh tetap juga dilalaikan.² Sangat menonjol merosotnya kadar disiplin, baik dari pihak pemerintah yang mengajukan RAPBN, maupun dari pihak DPR yang membahasnya, dengan segala akibatnya.³ Sehubungan dengan ini, ada benarnya pendapat Gunnar MYRDAL, bahwa:

"in the end nothing is more dangerous for democracy than lack of discipline. But the political and social conditions in these countries block the enactment of regulations; even when laws are inacted, they cannot easily enforced".⁴

Kelangkaan disiplin, baik dari pihak pemerintah maupun masyarakat umumnya ini, turut merupakan pertanda keterbelakangan dari negeri-negeri yang dijulukinya *Soft States*. Salah satu akibatnya ialah bahwa dalam negeri-negeri semacam ini, pola kerja kabur, tidak berbentuk (amorph), karena belum ada suatu pentataan pola kerja yang melembaga, yang dilakukan secara konsisten. Atau dengan kata lain keadaan terkatung (floating), setiap saat dapat diombang-ambingkan ke segala arah. Nampak apa yang dikemukakan oleh Samuel P. HUNTINGTON bahwa:

"The pattern of political socialization are neither stable nor institutionalized; they may oscillate violantly between one form and another. As Plato and Aristotle pointed out along ago, corrupt or praetorian societies often swing back and forth between despotism and mob rule".⁵

¹ Mengenai "tujuan-tujuan yang harus dipenuhi oleh ABN" lihat Daoed Joesoef, "Penyusunan Anggaran Belanja", *Basis*, 1969, hal. 224-225.

² Haryono Sumosudirdjo, "Hubungan Pengajuan RAPBN dengan Otorisasi Terlambat", *Majalah Keuangan*, V, Mei 1971, hal. 6-15.

³ Lihat juga Daoed Joesoef, "Keuangan Negara dalam Rangka Pembangunan Nasional", *Pikiran dan Gagasan*, Perhimpunan Pelajar Indonesia (PPI) di Swiss, (April 1968), hal. 107.

⁴ Gunnar Myrdal, *Asian Drama*, vol. II, p. 895.

⁵ Lihat Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (New Haven and London: Yale University Press, 1972), p. 82.

Dalam kondisi keterbelakangan semacam inilah negara-negara berkembang, seperti halnya Indonesia bangkit dan mencari, dan terus mencari bentuk kerja yang lebih sesuai dengan kemampuan dan kebutuhan perkembangannya, sehingga lambat laun dapat menemukan cara kerja dan cara hidup yang lebih baik, yang dapat dikembangkan terus untuk diwariskan pada generasi yang akan datang. Waktu untuk pengajuan RAPBN adalah bagian dari kegiatan negara, atau katakan administrasi negara, di mana ia juga terlibat dalam proses itu. Sedang proses administrasi negara, pada dasarnya *adalah suatu kegiatan usaha yang terus menerus*.¹ Walaupun kita sudah merdeka lebih dari seperempat abad, namun perkembangan kita, masih pada taraf awal dari suatu proses bentuk cara kerja, baik di bidang kenegaraan/pemerintahan maupun dalam masyarakat pada umumnya.² Dalam konteks inilah saya menempatkan catatan mengenai pengajuan RAPBN sebagai yang menjadi judul dari tulisan ini.

Perkembangan sesudah tahun 1966, khususnya mengenai waktu pengajuan RAPBN oleh pemerintah kepada DPR, dinilai banyak kemajuan. Hal itu tidak saja menjadi kebanggaan dari pihak pemerintah, tetapi juga dari partner yang mengawasinya yaitu DPR dan bahkan dari kalangan yang dianggap serious dalam profesinya; umumnya mereka yang terakhir ini, lebih jauh lagi mengungkapkan bahwa pengajuan RAPBN ini *tepat pada waktunya*.³

¹Bintoro Tjokroamidjojo, 'Prospek Administrasi Negara 1973', dalam *Prospek Perekonomian Indonesia 1973*, (Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia), hal. 234.

²Dorodjatun Kuntjoro Jakti, 'Adakah Jalan Pintas Dalam Pembangunan?', *Basis*, XXI, no. 11, Agustus 1972, hal. 336-337. Lihat juga W.W. Rostow, *Tahap-tahap Pertumbuhan Ekonomi*, terjemahan dari "*The Stages of Economic Growth*" (Jakarta: Bhratara, 1965), hal. 9 dan Bab 3.

³Lihat Pernyataan Wakil Ketua DPR-RI/Koordinator Bidang EKKU, J. Naro, *Parlementaria*, No. 41, 1972, hal. 9; ungkapan yang sama juga diungkapkan oleh Fraksi Partai Persatuan Pembangunan dan Fraksi ABRI, dalam Pemandangan umum mengenai RAPBN 1976/1977; pujian yang sama juga dikemukakan dalam Tajuk Menyambut RAPBN 1973/1974, *Business News*, 10 Januari 1973.

Penulis melihat, bahwa pujian ini sudah cukup lengkap; dalam arti bahwa ketepatan waktu ini tidak saja menjadi kebanggaan pemerintah, tetapi juga diakui oleh wakil rakyat dan unsur masyarakat; sedang pujian-pujian ini sudah lama dilancarkan dalam masyarakat luas. Tentu saja ungkapan-ungkapan ini dapat mengesankan adanya perubahan besar, katakanlah suatu perubahan yang phenomenal. Kesan semacam inilah yang dapat mengundang keinginan tahu orang-orang, termasuk penulis sekarang ini.¹ Karenanya tulisan ini sekadar bermaksud untuk mencari, dalam hal apa dan sejauh mana ungkapan-ungkapan itu benar, dan sejauh mana tidak benar, berikut akibat yang ditimbulkannya, khususnya dalam konteks mencari bentuk cara kerja, yang sekarang sedang berproses ini. Sebagai asumsi utama dari tulisan ini ialah bahwa *pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen, adalah suatu tekad, yang baru ada artinya jika benar-benar operationil (berfungsi), sedang setiap unit kegiatan (badan, lembaga negara, etc) supaya dikatakan hidup harus melakukan fungsinya, sedang setiap fungsi, dalam proses kegiatannya membutuhkan waktu. Karenanya banyaknya waktu, untuk melakukan suatu fungsi merupakan kondisi pemungkinan hidupnya sesuatu lembaga, seperti halnya lembaga negara DPR, dalam melaksanakan hak budgetnya.*

BEBERAPA PENGATURAN

Dari tiga konstitusi yang pernah ada di republik ini, maka pengaturan materi APBN sangat sedikit pada UUD 1945, yaitu hanya satu pasal saja, pasal 23; jika dibandingkan dengan dua konstitusi lainnya maka UUD 1949 ada 10 pasal, sedang dalam UUD 1950 ada 11 pasal.² Mengenai

¹Ungkapan ini diinspirasi oleh tulisan Arnold Toynbee, ketika ahli sejarah itu mengemukakan bahwa "curiosity will be stimulated only when the process of social change is vividly and violently apparent", dalam bukunya, *A Study of History*, p. 900.

²H.A.K. Pringgodigdo, *Tiga Undang-undang Dasar*, (Jakarta: PT Pembangunan, 1966), hal. 65-70.

waktu pengajuan RAPBN, tidak termuat dalam UUD 1945, sedang dalam dua konstitusi lainnya, telah diatur.¹ Sering bergantinya konstitusi, berikut pergantian-pergantian kabinet,² serta kurang jelasnya pengaturan waktu, turut mempengaruhi penyimpangan-penyimpangan pengajuan RAPBN, berikut penyimpangan waktu penyetujuannya³ selama ini oleh DPR. Salah satu cara untuk mengatasi keadaan, maka DPR pada tahun 1957 mengajukan usul inisiatif untuk mengatur waktu pengajuan RAPBN, yang kemudian menjadi UU no. 24/57, tentang pemasukan dan berlakunya Anggaran Belanja Negara (ABN), di mana ditentukan bahwa *usul Undang-undang Penetapan Anggaran Umum oleh Pemerintah diajukan kepada DPR sebelum tanggal 17 Agustus* (pasal 1). Sehingga dengan demikian DPR mempunyai waktu untuk melaksanakan hak budgetnya, yaitu sekitar 4 1/2 bulan (pertengahan Agustus sampai 1 Januari dimulainya tahun anggaran baru), walaupun seperti dikemukakan oleh Haryono SUMOSUDIRDJO SH bahwa jangka waktu tersebut *sebetulnya tidak banyak*.⁴

Pada waktu kehidupan ketata-negaraan kita kembali pada UUD 1945, ternyata pengaturan waktu seperti yang termuat dalam UU no. 24/57, tidak diatur penggantian melalui undang-undang; namun sekadar untuk pener-tiban intern DPR, waktu pengajuan yang demikian dicantumkan dalam Peraturan Tata Tertibnya,⁵ di mana selagi tahun dinas anggaran mulai

¹ Lihat Daoed Joesoef, *"Keuangan Negara dalam Rangka Pembangunan Nasional"*, *Pikiran dan Gagasan*, PPI di Swiss, (April 1968), hal. 106.

² Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita*, (Pustaka Antara PT Jakarta, 1966), hal. 14.

³ Baik dalam UUD 1949, maupun dalam UUD 1950, maka "persetujuan DPR" terhadap usul undang-undang dari pemerintah, dipakai kata-kata: "diterima oleh DPR". (UUD 1949, pasal 138; UUD 1950, pasal 95). Dalam UUD 1945, mengenai hal ini, di samping memakai kata-kata "persetujuan oleh DPR" juga dipakai kata "disahkan oleh DPR". (Penjelasan pasal 22). Mungkin percampuran dua penyebutan ini, turut mengakibatkan variasi pemakaian "disahkan oleh DPR", di samping "disetujui oleh DPR". Karena-nya sukar untuk mengatakan mana yang salah mana yang benar. Untuk mu-dahnya, dalam tulisan ini penulis memilih kata-kata: "persetujuan oleh DPR", dengan maksud untuk juga mencakup ketiga-tiganya.

⁴ Haryono Sumosudirdjo, *op. cit.*, hal. 6.

⁵ Lihat Himpunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 1945-1971, (Sekretariat DPR-GR).

1 Januari, maka umumnya Peraturan Tata Tertib DPR menentukan pengajuan RAPBN pada medio Agustus, yaitu permulaan tahun sidang DPR.¹ Ketika tahun dinas anggaran yang lama (yaitu 1 Januari sampai 31 Desember) diganti dengan yang baru (yaitu 1 April sampai 31 Maret), dengan UU No. 9 tahun 1968, maka sejak tahun 1969 dari pihak pemerintah dirintis suatu percobaan, dengan mengajukan RAPBN pada awal Januari 1969, 1970 dan tahun 1971. Terlepas dari mengapanya RAPBN diajukan awal Januari, namun yang pasti ialah percobaan selama tiga tahun ini langsung diambil oleh DPR dan dimasukkan dalam Peraturan Tata Tertibnya yang disyahkan tanggal 8 Januari 1972.²

Dengan demikian, seolah-olah hendak mengatakan bahwa pengalaman dengan eksperimen pengajuan sejak tahun 1969, merupakan sesuatu yang ideal, yang patut disambut dan dikukuhkan menjadi Peraturan Tata Tertib DPR sejak tahun 1972. Sedang UU yang akan mengatur pengajuan RAPBN, sebagai pengganti UU No. 24/1957, belum ada. Sejauh mana pihak pemerintah terikat pada tanggal pengajuan yang sudah sering dicobanya, tidak ada yang mengetahuinya, dan yang terpenting tidak ada dasar untuk mengawasinya baik oleh DPR maupun masyarakat umumnya.

DALAM HAL MANA PENGAJUAN RAPBN ADA KEMAJUAN?

Ilustrasi Umum

Sejak Kabinet pertama, tanggal 19 Agustus 1945, sampai dengan 24 Juli 1966, yaitu dalam tempo 21 tahun republik kita pernah memiliki 25 kabinet, termasuk didalamnya dua kabinet RI Yogya Peralihan (20 Desember 1949 - 21 Januari 1950) dan kabinet RI Yogyakarta (21 Januari 1950 - 6 Agustus 1950). Jadi secara rata-rata hitung,

¹ Lihat Keputusan DPR-GR No. 10/DPR-GR/III/1967-1968, pasal 104; juga Keputusan DPR-GR No. 31/DPR-GR/IV/'65-'66, pasal 61, *Majalah Parlementaria*, No. hal. 48.

² Lihat Keputusan DPR No. 17/DPR-RI/III/71-72, pasal 104.

umur satu kabinet kurang dari satu tahun, atau kurang dari satu tahun anggaran. Dengan kata lain ada kabinet yang tidak sempat menyampaikan RAPBN atau tidak sempat melaksanakan APBN-nya (atau programnya), atau mungkin tidak sempat mempertanggung-jawabkannya, atau tidak sempat membuat satupun dari kemungkinan-kemungkinan tersebut di atas. Dari 25 kabinet ini, yang nyata-nyata kurang dari satu tahun ada 17 kabinet.¹ Untuk jelasnya dapat dilihat pada Tabel di bawah ini.

TABEL I

=====

JUMLAH KABINET 1945-1966 DIGOLONGKAN MENURUT KONSTITUSI, SERTA UMUM MASING-MASING KABINET

Periode Konstitusi	U < 1	1 ≤ U < 2	2 ≤ U < 3	U ≥ 3	Jumlah
UUD 1945: (1945-1949)	8	1	-	-	9
KRIS: (1949-1950)	3 ⁺	-	-	-	3
UUDS 1950: (1950-1959)	4	2	2	-	8
UUD 1945: (1960-1966) ⁺⁺	2	2	1	-	5
Jumlah	17	5	3	-	25

=====

⁺Termasuk dalamnya dua Kabinet RI Yogyakarta

⁺⁺Yaitu sampai dengan berakhirnya "KABINET DWIKORA YANG DISEMPURNAKAN LAGI", tanggal 24 Juli 1966.

U = Umur Kabinet

<1 = Kurang dari satu tahun, dan seterusnya

Sumber: Almanak Pers "ANTARA", Penerbit LKBN. "ANTARA", 1976, halaman 57-124.

Nampak juga bahwa tidak ada satupun kabinet yang umurnya tiga tahun atau lebih. Semuanya berumur di bawah tiga tahun; daripadanya hanya tiga kabinet yang umurnya lebih dari dua tahun, sedang lima kabinet yang umurnya lebih dari satu tahun dan kurang dari dua tahun; dan yang lainnya, yaitu 17 kabinet adalah kurang dari satu tahun, yaitu 68% dari seluruh jumlah kabinet.

¹Lihat 'Daftar Susunan Pemerintahan RI (sejak 1945-1975)', Almanak Pers Antara, (LKBN Antara, 1976), hal. 57-124.

Ilustrasi Lebih Konkrit

Dari tanggal 21 Januari 1950 (yaitu Kabinet HALIM), sampai tanggal 10 Juli 1959 (yaitu berakhirnya Kabinet Karya), terdapat 8 kabinet, hanya tiga kabinet yang sanggup menyerahkan RAPBN pada waktunya; dan hanya dua dari padanya yang dapat disetujui oleh DPR sebelum tahun anggaran dimulai.¹ Seperti telah disampaikan di muka, bahwa karena tidak ada kepastian waktu pengajuan RAPBN, maka pada tahun 1957 disyahkan UU tentang waktu pengajuan RAPBN ke DPR, yaitu paling lambat tanggal 17 Agustus; akan tetapi rupanya perkembangan keadaan sudah sedemikian rupa sehingga keadaan tidak tertolong lagi, hal mana dapat dilihat pada waktu penyetujuan APBN oleh DPR seperti terlihat di bawah ini.

TABEL II

PERSETUJUAN APBN DAN TAHUN FISKAL YANG BERHUBUNGAN

Anggaran untuk tahun fiskal	Disetujui oleh DPR
1958	17 September 1958 ⁺
1959	19 Desember 1959
1960	21 Maret 1960
1961	15 Pebruari 1961
1962	25 Mei 1962

⁺ Diajukan di DPR akhir tahun 1957, bersama-sama dengan RAPBN 1957, lihat Daoed JOESOEF, *op. cit.* hal. 107.

Sumber: Henry C. BUSH, Ph. D. op. cit. hal. 55

Dari tabel ini dapat dilihat bahwa persetujuan anggaran oleh DPR yang seharusnya sebelum tanggal 1 Januari, yaitu tanggal dimulainya tahun anggaran baru, ternyata menggeser jauh meliwati tanggal tersebut, bahkan APBN disetujui pada saat tahun anggaran untuk pelaksanaannya hampir selesai. Dengan segala akibatnya.²

¹ Daoed Joesoef, *Pikiran dan Gagasan*, *op. cit.*, hal. 107

² Daoed Joesoef, *ibid.*, hal. 106.

Nampak bahwa penyimpangan-penyimpangan berlangsung terus secara kompetitif antara pihak pemerintah yang mengajukan RAPBN dan pihak DPR yang menyetujuinya; hal ini seperti telah dikemukakan, menunjukkan belum adanya disiplin pelaksanaan anggaran oleh kedua pihak; keadaan semacam ini berlangsung secara lancar, di luar jangkauan kontrol masyarakat luas, yang sebagian terbesar memang sangat rendah taraf kecerdasannya.¹ Sedang yang terpelajar, terserap pada sektor eksekutif/pegawai negeri dan legislatif, yang umumnya, keintelektuallannya disubordinir oleh penyakit jabatan yang menghidupinya. Sedang kaum intelektual bebas, adalah terlalu luks, untuk tidak mengatakan tidak ada.² Lalu siapakah yang mau membawa aspirasi/hati nurani *the ignorance people* yang melimpah ruah ini, kiranya merupakan pertanyaan yang terlalu *ethis*, yang seharusnya menantang, namun di luar jangkauan tulisan ini.

Jika dibandingkan dengan penyimpangan-penyimpangan ini, maka apa yang telah dipraktekkan oleh pemerintah maupun DPR dalam pengajuan dan pembahasan RAPBN pada tahun-tahun terakhir ini memang telah menunjukkan kemajuan-kemajuan. Seperti yang akan kita lihat nanti bahwa baik pengajuan RAPBN oleh pemerintah maupun persetujuannya oleh DPR, dilakukan sebelum tahun anggaran baru mulai dilaksanakan. Sekali lagi kenyataan ini merupakan suatu prestasi yang patut dibanggakan.³ Minimal praktek-praktek sekarang ini secara formil tidak melanggar UU No. 9/1968. Mungkin inilah alasan yang mendorong pihak-pihak seperti DPR untuk mengatakan bahwa RAPBN diajukan *tepat pada waktunya*,

¹ Menurut Biro Pusat Statistik bahwa tahun 1971, 41,01% dari 80,4 juta penduduk yang berumur 10 tahun ke atas tidak pernah sekolah, sedang 32,97% belum tamat SD. Dan dalam empat tahun terakhir ini, prosentasi buta huruf tidak kunjung menurun.

² Lihat Tasrif, 'Situasi kaum intelektual di Indonesia', Budaya Jaya, tahun I-4, September 1968, hal. 201-208.

³ Lihat Suhadi Mangkusuwondo, REPELITA - The Six Months, Five Papers on Indonesian Economic Development, (Papers submitted at the Conference on Indonesian Stabilization and Development University of Philippines, November 24-26, 1969), Yayasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia 1970, hal. 17.

berikut bunyi Peraturan Tata Tertibnya sendiri.¹ Akan tetapi, suatu kegiatan yang benar-benar fungsional, tidak sekadar membutuhkan pemenuhan etiket yuridis formil semata, tetapi lebih daripada itu, bagaimana pelaksanaan dan tanggung jawabnya.²

DALAM HAL MANA TIDAK TEPAT?

Ilustrasi Umum

Waktu yang secara maksimal dapat dipakai oleh DPR untuk membahas sesuatu RAPBN terletak antara waktu pengajuan oleh Pemerintah sampai sebelum tahun anggaran mulai dilaksanakan. Untuk menunjukkan banyaknya waktu maksimal yang dapat dipergunakan oleh DPR dalam membahas RAPBN dapat dilihat pada perbandingan di bawah ini.³

TABEL III

WAKTU MAKSIMAL PEMBAHASAN "RAPBN" DARI BEBERAPA NEGARA

INDONESIA: - dengan sistim lama (s/d tahun 1968): + 4 1/2 bulan
 - dengan sistim baru (sejak tahun 1969): kurang dari 3 bulan

JERMAN BARAT	6 bulan
USA	6 bulan
BELANDA	4 bulan

Sumber: Haryono SUMOSUDIRDO SH, op. cit. hal. 26.

¹ Menurut Peraturan Tata Tertib DPR-RI, pasal 104: "Agar DPR dapat melaksanakan haknya dalam penetapan APBN sebagaimana tercantum dalam pasal 23 ayat (1) UUD 1945, maka setiap tahun Presiden mengajukan Nota Keuangan minggu pertama dari permulaan tahun takwim".

² Lihat tulisan Rufinus Lahur, "The Broad Lines of the State Policy", Indonesian Quarterly, Vol. I, No. 3, April 1973, p. 28.

³ Lihat juga "Study Perbandingan tentang Budget, Hasil Kunjungan Pimpinan Harian Panitia Anggaran DPR-GR ke Negara-negara Amerika Serikat, Jepang, India, Iran dan Filipina, tanggal 12 Juli - 3 Agustus 1969", yang diterbitkan oleh Panitia anggaran DPR-GR, 1969.

Dari tabel sederhana tersebut (Tabel III), nampak bahwa Indonesia-lah yang paling minim banyaknya waktu, antara pengajuan dan pelaksanaan APBN, khususnya dalam sistim tahun anggaran baru sekarang ini, yaitu kurang dari tiga bulan. Jika dilihat luasnya wilayah dan masalah, berikut langkanya pengalaman atau tradisi beranggaran yang dapat dibanggakan, apalagi kekurangan skill dan keahlian terutama bagi SPR, berikut lemahnya staf ahli dan kurangnya fasilitas yang diperlukan, maka waktu yang sangat mini ini, belum menolong DPR untuk lebih mengembangkan fungsi konstitusionalnya secara fungsional. Dihubungkan dengan tugas pembahasan RAPBN, banyak suara bahwa DPR sebenarnya tidak mungkin dapat berbuat banyak dengan pembahasan itu. Pertama karena waktunya terlampau pendek dan juga karena RAPBN itu sendiri disusun oleh ahli-ahli yang sukar dicari tandingannya di antara para anggota DPR yang terhormat".¹ Mengenai kelemahan DPR ini diakui secara jujur oleh anggota DPR seperti nampak dalam pandangan umum tentang RAPBN 1976/1977, juga dikemukakan oleh wakil ketua Drs. SUMISKUM, dalam ceramahnya di Universitas Indonesia, yang berjudul *Fungsi DPR dalam Pembangunan*.²

Tidaklah berlebihan kalau dikatakan bahwa pencukupan waktu merupakan fasilitas yang sangat berarti bagi DPR sekarang ini.³ Sehingga para anggota mempunyai waktu untuk mengadakan penelitian, penghayatan

¹ Lihat Majalah Berita Ekonomi, Industri dan Pembangunan *Progres*, No. 16, tahun 1973, hal. 32; juga ditakan oleh S. Tasrif, SH, bahwa "kaum intelektual di DPR", suaranya kian menghilang". Mungkinkah hal ini disebabkan kekhawatiran tentang bayangan "hak recall" yang dapat menggugurkan kedudukannya" (S. Tasrif, SH, *op.cit.* hal 206); konstataasi yang terakhir ini, juga dikemukakan oleh Drs. Sumiskum, 'Fungsi DPR dalam Pembangunan', Majalah *Parlementaria*, No. 67, hal. 16.

² Drs. Sumiskum, *ibid.*

³ Lihat Yuti dalam harian *Suara Karya*, tanggal 17 Januari 1976, di mana dikemukakan bahwa "banyak yang harus dipelajari". Antara lain: "tumpukan atau bundel buku-buku perinciannya untuk tiap-tiap sektor itu diterima oleh para anggota beberapa hari kemudian. Dan waktu tulisan ini diketikkan (maksudnya: tulisan Yuti, pen.) para anggota belum menerima lampirannya yang banyak tadi". Keluhan mengenai sempitnya pembahasan ini, dikemukakan juga oleh Ketua Komisi APBN dalam Sidang Pleno DPR untuk menyetujui RAPBN 1976/1977 (*Sinar Harajan*, 28 Pebruari 1976).

dan menentukan sikap pendiriannya terhadap RAPBN yang sekarang ini.¹ Dan yang sangat penting juga ialah bahwa dengan adanya penghayatan mengenai APBN, para anggota juga turut membantu mengkomunikasikan program pemerintah yang bernama APBN ini kepada rakyat, antara lain rakyat di daerah pemilihannya, di seluruh wilayah Indonesia ini; sehingga program pemerintah semakin luas diketahui dan dimengerti oleh rakyat jelata, untuk pada gilirannya memberikan sikap yang memadai, termasuk partisipasinya, yang sekarang ini sering digemborkan itu. Karenanya pemerintahpun sangat berkepentingan dengan kecukupan waktu bagi DPR untuk mempelajari RAPBN yang diujarkannya. Di samping itu kecukupan waktu ini akan memberikan kesempatan kepada masyarakat luas dari Sabang hingga Merauke untuk menyalurkan pendapatnya sekaligus juga untuk mengontrol berfungsinya lembaga negara yang bernama DPR ini.²

Pembandingan dengan negara maju, dengan sadar dilakukan untuk mengatakan bahwa negara-negara yang sudah demikian maju administrasi keuangannya, punya tradisi anggaran yang mengakar, lengkap data, keahlian dan fasilitas, tokh masih memerlukan waktu untuk membahas RAPBN-nya secara rutin tiap-tiap tahun; dan mengapa kita bangsa Indonesia, seperti dikatakan di muka, yang masih pada awal proses mencari bentuk pelaksanaan anggaran, seolah-olah meremehkan, untuk tidak mengatakan lesu darah, tidak bernaftsu untuk membicarakan sesuatu yang begitu besar pengaruhnya terhadap seluruh kehidupan bangsa dan masa depannya. Hendaknya ini segera kita sadari bahwa kelelahan dan keengganan untuk membicarakan sesuatu yang begitu fundamental,

¹ Pemandangan umum dari Fraksi ABRI tentang RUU APBN tahun 1976/1977

² Hampir setiap kesempatan pemerintah menganjurkan kepada masyarakat untuk menyalurkan pendapatnya lewat DPR; lihat juga Sumiskum, *op. cit.* hal. 17; juga Dick Hartoko, 'Tanda-tanda Zaman', *Basis*, XXIII-11, Agustus 1974 hal. 321. S. Tasrif, juga telah mengemukakan pentingnya kontrol ini, seperti yang telah diuraikan dalam tulisannya yang berjudul "social control terhadap Badan Legislatif", dalam *Harian Indonesia Raya*, tanggal 2 Pebruari 1970. Tulisan ini diterbitkan kembali dalam kumpulan karangannya yang berjudul "Menegakkan Rule of Law di bawah Orde Baru", Jilid I; diterbitkan oleh Persatuan Advokat Indonesia (PERADIN), Jakarta 1971, hal. 157.

oleh pihak yang bertanggung jawab, yang untuknya rakyat telah memberikan pengorbanan, biaya dan terutama kepercayaan, sebenarnya awal dari suatu degradasi fungsi atau bencana¹

Ilustrasi Lebih Konkrit

Kalau dalam uraian di atas tadi digambarkan bahwa waktu maksimal bagi DPR untuk membahas RAPBN kurang dari tiga bulan, maka dari jumlah ini kita ingin mengetahui berapa sebenarnya yang secara resmi dapat dipergunakan oleh DPR dalam menjalankan tugas konstitusionalnya, seperti yang akan diperlihatkan dalam tabel di bawah ini.

TABEL IV

PENGAJUAN DAN PERSETUJUAN APBN			
Tahun APBN	Pengajuan di DPR	Persetujuan oleh DPR	Pengundangan
1969/1970	14/1	28/3	31/3
1970/1971	5/1	26/3	30/3
1971/1972	5/1	24/3	29/3
1972/1973	5/1	2/3	-
1973/1974	8/1	1/3	-
1974/1975	7/1	28/2	-
1975/1976	7/1	27/2	-
1976/1977	7/1	28/2	-

Sumber: Majalah PARLEMENTARIA & Business News.

Di samping nampak dari tabel tersebut bahwa pengajuan dan persetujuan APBN dilaksanakan sebelum dimulainya tahun anggaran, tanggal 1 April, maka ia juga menunjukkan dua hal; pertama ialah bahwa tanggal pengajuan RAPBN oleh pemerintah dapat dikatakan konstan, yaitu minggu

¹ Antara lain pembiayaan pemilu yang mahal; seperti diberitakan oleh Harian Kompas tanggal 13 Pebruari 1976, bahwa menurut Menteri Dalam Negeri, pembiayaan pemilu yang akan datang, 60 milyar rupiah.

pertama bulan Januari; yang kedua ialah bahwa persetujuan oleh DPR semakin dipercepat. Atau dengan kata lain, waktu untuk membahas RAPBN terus-menerus berkurang. Sehingga dari maksimal kurang dari tiga bulan dalam tahun 1969/1970, maka dalam tempo sesudah tiga tahun, yaitu tahun 1972/1973 sudah merosot menjadi kurang dari dua bulan. Sedang kelihatan proses merosot itu bergerak terus dalam tempo tiga tahun sesudahnya.

Jika kita melihat tahun anggaran 1969/1970, saat mana merupakan percobaan pertama dari pelaksanaan tahun dinas anggaran yang dimulai tanggal 1 April sampai 31 Maret, maka nampak DPR menyetujui APBN pada tanggal 28 Maret, yaitu tiga hari sebelum tahun dinas anggaran mulai dilaksanakan.¹ Dalam percobaan pertama ini, benar-benar DPR menggunakan waktu maksimal kurang dari tiga bulan tersebut. Disetujuinya APBN tanggal 28 Maret ini menunjukkan bahwa masih ada tiga hari bagi pihak pemerintah untuk menyiapkan pelaksanaan APBN-nya, yang dimulai tanggal 1 April itu. Jadi dalam tempo tiga hari harus dapat dilaksanakan semua persiapan, seperti diundangkannya APBN, menyiapkan pedoman pelaksanaan APBN, berikut DIK/DIP dan SKO; dan entah apa lagi. Tentu-lah, secara wajar, semua ini mustahil dapat dilaksanakan; akibatnya pelaksanaan APBN tanggal 1 April lebih merupakan ungkapan yuridis formil, daripada kenyataan yang seharusnya berlaku. Atau dengan kata lain terkatungnya keadaan, entah untuk berapa bulan lamanya, di seluruh tanah air, dengan segala akibatnya.² Mengingat anggaran kita memang bersifat sentralistis, maka untuk kesekian kalinya, setiap hambatan apapun di pusat, maka seluruh penjuru tanah air, pasti menderita akibatnya.³ Dengan demikian pintu terbuka luas untuk segala penyimpangan dan penyelewengan, pada awal tahun anggaran REPELITA,

¹ Disetujuinya APBN oleh DPR pada akhir Maret pada tahun-tahun tersebut mungkin juga menunjukkan betapa kurangnya waktu untuk pembahasan RAPBN.

² Haryono Sumosudirdjo, *op. cit.*, hal. 14.

³ Mengenai ini lihat Henry C. Bush, dalam bukunya tersebut di atas, khusus mengenai "dua keadaan yang menghambat administrasi keuangan Indonesia" yaitu "state of war or defence crisis" dan "the system of centralized finance", hal. 1-6.

karena perkembangan keadaan, di luar jangkauan pejabat, untuk mengatasinya. Kondisi semacam ini, berlangsung tak terelakkan mulai tahun 1969, 1970, 1971 dan selanjutnya kurang jelas bagaimana akibatnya (khususnya di bidang tertib administrasi keuangan), serta kurang jelas kapan berakhirnya secara final; kesemuanya tergantung juga pada kadar persepsi mengenai besarnya volume kerja persiapan APBN, kemampuan yang ada, berikut waktu yang diperlukan, faktor-faktor mana juga belum diketahui secara pasti. Dan justru faktor-faktor yang disebut belakangan inilah yang mungkin belum diantisipasi sehingga pemilihan tanggal dimulainya tahun anggaran baru, maupun penentuan tanggal pengajuan RAPBN, masih belum memenuhi persyaratan operasional.

Dengan akibat-akibat seperti sudah dikatakan bahwa bukan saja waktu untuk pembahasan oleh DPR semakin dijepit, juga tidak tersedianya waktu untuk persiapan pelaksanaan APBN sebelum tanggal 1 April, yang pada gilirannya pelaksanaan APBN itu sendiri, di luar kemampuan perencananya terpaksa ditunda pelaksanaannya. Sesudah tiga tahun mengalami keadaan tak menentu, dalam arti ada fungsi (untuk persiapan APBN) tetapi tidak disiapkan waktu untuknya, maka sesudah tiga tahun rupanya ada *jalan ke luar*, yaitu waktu yang diperlukan untuk persiapan diambil dari waktu yang sebelumnya dipakai oleh DPR. Akan tetapi *jalan ke luar* ini adalah jalan ke luar antara dua tanda kutip, yaitu jalan ke luar semu, karena tidak mengatasi masalah, tetapi hanya menggeserkannya pada DPR, yang nota bene waktunya sudah *mini* itu. Dan terhadap kenyataan ini secara keseluruhan rupanya tidak dipersoalkan oleh DPR, mengenai mengapa dan bagaimananya, begitupun mengenai penciptaan waktu untuk pembahasan RAPBN sebagai kesempatan melaksanakan hak budgetya. Malah secara bulat, DPR menerima percobaan pengajuan RAPBN awal Januari itu, ke dalam Peraturan Tata Tertibnya, yaitu dalam Sidang Pleno DPR tanggal 8 Januari 1972. Seolah-olah hendak mengidealisir pengalaman masa silam.¹ Bukan saja waktu pengajuan RAPBN

¹ De Jong mengemukakan bahwa "Pada dasarnya, kesadaran historis tidak merugikan, tetapi kalau seseorang hanya berkiblat pada masa yang silam, maka tidak diperoleh pengertian yang jelas terhadap permasalahan hari ini dan hari depan". Lihat dalam karangannya "Salah satu sikap hidup orang Jawa", dalam *Basis*, XXIV-3, Desember 1973, hal. 73

yang dikukuhkan dalam Peraturan Tata Tertib DPR, tetapi juga penciptaan kesempatan untuk membahas RAPBN dianggap sebagai satu-satunya alternatif.

Misalnya, menghadapi RAPBN 1972/1973, Wakil Ketua DPR/Koordinator Bidang EKKU, mengemukakan bahwa RAPBN ini akan disahkan sebelum 1 Maret 1972.¹ Menurut J. NARO SH, Percepatan pengesahan RAPBN ini disebabkan oleh beberapa faktor:

1. Pemerintah menyampaikan Nota Keuangan dan RAPBN 1972/1973 tepat pada waktunya. (Garis bawah, dari pen.).
2. Berlainan dengan Tata Tertib DPR-GR yang lalu, maka DPR sekarang mengenal tingkat pembahasan hanya 4 tingkatan.
3. Semua fraksi-fraksi di DPR sekarang sudah berorientasi kepada program pembangunan sehingga mereka akan meninjau dan membahas RAPBN dalam hubungannya dengan tujuan pembangunan sehingga tidak dihubungkan dengan masalah-masalah politik dan non-development lainnya.
4. Berbeda dengan DPR-GR yang lalu, jumlah fraksi-fraksi DPR sekarang hanya empat, sehingga baik kuantitas jumlah pembicara lebih sedikit maupun kualitas anggota-anggota DPR yang berbicara mewakili fraksi yang jumlahnya terbatas.

Kemudian ditambah lagi bahwa Percepatan pengesahan RAPBN ini mempunyai banyak keuntungan-keuntungan:

- a. Dengan selesainya membahas RAPBN yang pada saat ini diprioritaskan, maka tugas anggota-anggota DPR dapat dialihkan kepada tugas-tugas lainnya.

¹ Lihat J. Naro, dalam pernyataannya "Mengapa DPR sahkan RAPBN sebulan sebelum masa berlakunya", dalam Majalah Parlementaria, No. 41, hal. 9; pernyataan yang serupa, juga dikemukakan oleh Ketua DPR tanggal 7 Januari 1976, bahwa DPR akan menyelesaikan pembahasan RUU APBN tersebut pada akhir bulan Pebruari, lihat Yuti, dalam Harian Suara Karya, tanggal 17 Januari 1976.

- b. Adanya waktu yang relatif cukup bagi Pemerintah untuk menyelesaikan prosedur administrasi penyusunan DIP, SKO, SPMU dan Dropping uang ke Departemen-departemen dan Lembaga-lembaga non-Departemen dan Sektor-sektor Pembangunan.
- c. Dengan percepatan ini maka Pemerintah Daerah lebih cepat mengetahui berapa jumlah subsidi yang akan diterimanya, berapa jumlah bantuan subsidi untuk desa, dan berapa untuk kabupaten per kapita yang akan diterimanya. Dengan diketahuinya berapa subsidi yang akan diterimanya, maka hal ini semuanya mempermudah dan mempercepat Pemerintah Daerah untuk menyelesaikan RAPBD-nya
- d. Kenaikan gaji untuk ABRI dan Pegawai Negeri dapat dilaksanakan pada awal tahun anggaran yang akan datang. Ini semua mempercepat jalannya pembangunan dan melancarkan roda pemerintahan. Tiada alternatif lainnya bagi DPR untuk tidak mengesahkan RAPBN karena ini sangat penting bagi kita semua. Demikian kutipan.

Dari uraian panjang lebar di atas, nampak satu target pokok dari percepatan pembahasan di DPR ialah, demi memungkinkan pemerintah untuk mengadakan persiapan pelaksanaan anggarannya. (Lihat No. b dan c di atas). Sedang tanggal pengajuan RAPBN seolah-olah sebagai tonggak yang tidak dapat diganggu gugat lagi, malah dinilai sudah tepat pada waktunya, walaupun tidak jelas ukurannya mengapa dikatakan sedemikian itu.

AKIBATNYA: TERJEBAK OLEH KETIDAKPASTIAN

Satu: Demi Mempercepat Pelaksanaan Pembangunan

Beban persiapan pelaksanaan anggaran, yang dihadapi oleh pemerintah tahun-tahun 1969, 1970 dan lain-lain, kini DPR-lah yang ikut menanggung akibatnya. Seperti terlihat pada tabel di muka, dengan alasan mempercepat pelaksanaan pembangunan, DPR harus mempercepat kerjanya,

secepat-cepatnya;¹ apalagi kalau pemerintah membutuhkan waktu yang lebih lama lagi untuk persiapan yang matang, hal mana memang wajar dan seharusnya, bukanlah pelaksanaan yang memenuhi persyaratan terutama ditentukan oleh kadar persiapannya? Dan semua anggota DPR mungkin sukar untuk menolak kebenaran pendapat yang demikian ini. Karena-nya untuk memungkinkan persiapan pemerintah yang demikian itu, harap DPR meningkatkan partisipasinya, dengan jalan membicarakan RAPBN lebih cepat lagi, katakanlah secepat kilat.

NAOMI CAIDEN dan AARON WILDAVSKY, dalam bukunya mereka mengenai *Planning and Budgeting in poor Countries*, mengenai percepatan pengesahan suatu RUU oleh Badan Perwakilan, mengemukakan sebagai berikut:

"Legislative committees do not try to examine proposed expenditures seriously or thoroughly they get through the formal process as quickly as they can".

Dalam keadaan semacam itu, demikian NAOMI selanjutnya bahwa:

"No wonder, then, that legislatures are in disrepute and that officials from Ministries of finance call them "stupid", "immature", "irresponsible", "trivial", and "foolish"².

Dalam mencepatkan kerjanya ini, kenyataannya ialah bahwa pihak DPR tidak mengetahui, apalagi kepastian, banyaknya waktu yang diperlukan oleh pemerintah untuk persiapan, dan karenanya kepastian waktu untuk persetujuan yang akan dilakukan oleh DPR tidak jelas. Kesemuanya, pihak pemerintahlah yang mengetahui berapa waktu yang diperlukan untuk persiapan APBN yang pada gilirannya menentukan kapan sebaiknya DPR menyetujui RAPBN.

¹ Dan memang Peraturan Tata Tertib DPR-RI sendiri juga sudah menyiapkan kemungkinan untuk itu, seperti tertuang dalam Pasal 106 (3), yaitu: "Pembahasan Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara harus selesai selambat-lambatnya (garis bawah, dari pen.) satu bulan sebelum tanggal 1 April". (Majalah Parlemenaria, No. 41/Th. '73).

² Naomi Caiden and Aaron Wildavsky, Planning and Budgeting in Poor Countries, "A Wiley-Interscience publication", New York, 1974, p. 117

Kedua: Penyampaian RAPBN Terserah Pemerintah

Sesudah dibatasi oleh ketidak-pastian waktu persetujuan, pihak DPR juga telah mengikat dirinya, seperti dikatakan di muka, yaitu dengan mengambil oper percobaan pihak pemerintah, ke dalam Peraturan Tata Tertibnya, sambil terus-menerus memujikan bahwa penyampaian RAPBN tepat pada waktunya. Pada hal kalau dipikir secara tenang, apa yang dilakukan oleh pihak pemerintah baru merupakan percobaan, sebab pengalaman dengan sistim baru ini tidak ada, peraturan perundangan yang mendasarinya juga belum ada; dan ternyata, lembaga yang seharusnya turut membuat dasar hukumnya, sudah terlanjur memberikan ungkapan bahwa pengajuan ini tepat pada waktunya. Pernyataan ini pada gilirannya mempersulit DPR sendiri dalam melakukan tugasnya kelak.¹ Sedang dari pihak pemerintah, tanggal penyampaian ini masih pada taraf percobaan; belum terikat secara yuridis dengan suatu waktu tertentu. Jadi, boleh-boleh saja pada suatu waktu pihak pemerintah mengajukan RAPBN pada waktu yang lain, sebelum atau malah mungkin sekali sesudah tanggal pengajuan yang sekarang telah dilakukannya, asal sebelum tanggal 1 April. Sedang untuk menghadapi variasi semacam ini DPR tidak bisa berbuat apa-apa. Soalnya memang dasar hukum yang mengikat pemerintah dan DPR mengenai waktu pengajuan RAPBN ini belum ada, terkecuali untuk intern anggota DPR yaitu Peraturan Tata Tertibnya, pasal 104.

¹Sebenarnya, bisa saja praktek pengajuan RAPBN awal Januari ini kita anggap sebagai usaha penumbuhan "hukum kebiasaan", seperti dikemukakan oleh Harjono Sumosudirdjo, *op. cit.*, hal. 13; usaha mana juga sangat diperlukan dalam sistim ketatanegaraan kita sekarang ini. Akan tetapi usaha inipun harus dapat mencerminkan dan memungkinkan pemenuhan kebutuhan fungsional dari subyek untuk mana ia diperlukan. Dan bukan sebaliknya. Andaikata, misalnya pemerintah mengajukan RAPBN-nya pada bulan Oktober atau Nopember, maka dapat diharapkan bahwa usaha penumbuhan hukum kebiasaan yang dirintisnya itu mempunyai kekuatan hidup yang jauh lebih besar.

Salah satu kesimpulan yang dapat diambil dari uraian di atas ialah bahwa kepastian pembahasan RAPBN oleh DPR, tergantung pada kondisi pihak pemerintah; karena pada hakekatnya secara operasional pemerintahlah yang menentukan, kapan suatu RAPBN diajukan, dan kapan pula disetujui oleh DPR.¹

Biasanya, jika tidak ada *rule of the game*, maka orang lari pada dalih *percaya pada itikad baik*, yaitu *trust*. Dengan segala penghormatan kita pada cara ini, namun Dewi sejarah cukup mengajarkan rangkaian bencana yang dilahirkan oleh pola semacam ini. Sehingga ada benarnya orang mengatakan bahwa: *trust is crucial*.² Mengenai hubungan antara *trust* dan *crucial* ini kita misalnya telah mempunyai pengalaman dari masa silam. Begitu banyak *trust* malah *mandat blanko* kepada seseorang dan sejalan dengan itu, begitu banyak *crucial matters* yang bergelimang dalam kehidupan ketata-negaraan dan kemasyarakatan kita seperti adanya penyelewengan ideologis, politis, ekonomi dan entah apa lagi; semuanya berlangsung tak terkendali, karena orang tidak kritis lagi, dibius oleh suasana *Trust*. Sehingga dapat dikatakan bahwa adanya *trust* berbanding lurus dengan melimpahnya *crucial matters*, dengan puncaknya pada pemberontakan G-30-S/PKI. Dan tanpa kita sadari, dengan riang gembira kita sedang membuat kembali sejarah yang sama, dengan memuji-muji sesuatu, yang kurang jelas maknanya, bahkan mempersulit kita sendiri untuk mengembangkan bentuk kerja yang lebih sesuai seperti halnya pelaksanaan RAPBN sekarang ini.

Mungkin dapat dikatakan bahwa, pengajuan RAPBN dan persetujuannya sekarang ini, secara materiil kurang memberikan keleluasaan operasional bagi DPR maupun pemerintah, di samping itu dasar hukumnya belum ada dan karenanya tidak bisa dikontrol oleh siapapun termasuk DPR. Pada hal bagaimanapun juga terlihat, bahwa dasar kebijaksanaan pemerintah dilandasi terlebih dahulu oleh suatu kehendak, persetujuan dan pengawasan

¹ Lihat Daoed Joesoef, 'Management Keuangan Negara', *Basis*, XVIII-9, Juni 1969, hal. 294.

² Naomi, *op. cit.* p. 116

badan legislatif.¹ Maka seharusnya pengajuan RAPBN maupun penyetujuannya, tidak boleh luput dari pengawasan DPR. Sebab, bagaimana DPR mau melakukan fungsi pengawasan, kalau fungsinya lembaga DPR itu sendiri secara intern, justru di luar kekuasaannya.

Akibatnya Untuk DPR

Dengan tidak adanya pengaturan jadwal yang pasti dan operasional, maka dengan mudah DPR akan ikut mengambil bagian, atas kelambatan pelaksanaan APBN tanggal 1 April. Malah dapat juga dikatakan bahwa waktu yang sangat diperlukan oleh pemerintah untuk mengadakan persiapan pelaksanaan APBN menjadi berkurang, oleh karena sebagian besar dipakai oleh DPR untuk membahas RAPBN. Mungkin dalam hal ini ada persamaan nasib antara DPR sekarang dengan DPR-DPR sebelumnya, yang sering dijuluki *DPR liberal*, *DPR ABS*, *DPR Orla*, *tidak program oriented*, dan lain-lain; yang pada intinya bahwa pada aneka sistim yang pernah diberlakukan, maka lembaga negara yang bernama DPR ini, menonjol peranannya sebagai kambing hitam dan DPR sekarang ini telah membuka pintu untuk mewariskan peranan yang demikian ini; sehingga kelak mungkin dicatat oleh anak cucu kita bahwa DPR adalah lembaga negara yang menonjol sebagai kambing hitam permanen, dalam praktek kenegaraan kita selama ini.

MENCARI JALAN KE LUAR

Dalam usaha mencari jalan ke luar, barangkali perlu kita mempertanyakan kembali apa yang telah kita lakukan, atau yang kita nilai baik dan tepat selama ini, antara lain untuk mengetahui faktor-faktor mana yang dapat dikontrol, mana yang tidak dapat dikuasai, berikut kemungkinan penyesuaiannya dalam rangka usaha mencari jalan ke luar sebaik-baiknya.

¹ *Bintoro Tjokroamidjojo, Pengantar Administrasi Pembangunan, (Jakarta: LP3S, 1974), hal. 217.*

Pertama ialah mengenai pengajuan RAPBN awal Januari. Melihat pengalaman sejak tahun 1969, timbul pertanyaan mengapa pemerintah tidak mengajukan RAPBN-nya lebih pagi lagi, yaitu katakan, bulan Oktober atau Nopember misalnya; ternyata untuk datang lebih pagi memang sulit, jika dibandingkan kalau RAPBN datang lebih siang, seperti pada bulan Pebruari misalnya. Sebabnya antara lain faktor kepastian waktu untuk mengetahui jumlah bantuan dari negara donor, ialah bulan Nopember dan Desember; sehingga *penyusunan anggaran seringkali dirasakan sebagai suatu tugas yang harus diselesaikan dalam jangka waktu yang terlalu singkat.*¹ Karenanya, dapat dikatakan bahwa, pengajuan RAPBN awal Januari sebenarnya produk dari suatu situasi darurat, di mana sebagian faktor-faktornya di luar kekuasaan kita. Disinilah kita semua ikut prihatin, dalam menyambut pengajuan RAPBN awal Januari selama ini.

Sehingga sebenarnya keadaan semacam ini, seharusnya mengundang kesungguhan kita untuk menelitinya secara saksama. Misalnya, faktor-faktor apa saja yang menunjang kedaruratannya, faktor mana yang dapat kita kuasai, dan faktor mana yang tidak, berikut kemungkinan pengendaliannya. Mengenai faktor-faktor yang berada di luar kekuasaan kita, hendaknya terus-menerus diminimalisir peranannya, antara lain dengan macam-macam usaha untuk mendapatkan informasi yang lebih pagi mengenai jumlah bantuan dari negara donor. Tentu jalan ini tidak sekadar didorong oleh kepentingan kita sendiri, tetapi juga terlibat didalamnya kepentingan dari negara donor itu sendiri, yaitu agar bantuannya dapat dipakai sebaik-baiknya. Atau katakan lebih baik lagi. Tetapi kalau jalan ini tidak mungkin, maklumlah hak dari yang *empunya duit*, maka tidak ada jalan lain terkecuali mencari jalan ke luar di dalam negeri

¹ Soebroto Padmodihardjo, "Masalah Pengertian PPBS dalam Pembangunan Indonesia", *Majalah Keuangan*, no. 31-III, Juli 1973, hal. 21; juga lihat Editorial *Majalah Keuangan*, no. 35-III, Nopember 1973; malah dikatakan oleh Kaptin Adisumarta, bahwa "bulan Desember adalah bulan bantuan Luar Negeri", dalam tulisannya "Krisis Dollar dan Bantuan Luar Negeri", *Majalah Progres*, Desember 1971, hal. 5

sendiri; sebab tidak mustahil bahwa kesulitan-kesulitan juga kita buat sendiri, akibat kurangnya perhitungan atau kurangnya persiapan yang matang.

Kedua, mengenai pelaksanaan APBN, tanggal 1 April. Tahun dinas anggaran lama, yaitu sebelum tahun 1969, adalah warisan zaman penjajahan melalui ICW pasal 7, yaitu *Tahun Dinas Anggaran mulai 1 Januari sampai 31 Desember tahun berikutnya*. Kemudian dengan UU No. 9/1968, tahun dinas ini dirubah yaitu mulai tanggal 1 April sampai 31 Maret tahun berikutnya. Rationale pemilihan tanggal 1 April, tidak jelas; setidaknya-tidaknya tidak mampu menjawab atau tidak memperhitungkan faktor-faktor yang mempengaruhi persiapan (apalagi yang berada di luar kekuasaan kita) yang berarti tidak memperhitungkan kebutuhan persiapan anggaran secara keseluruhan; akibatnya pemilihan tersebut justru menciptakan masalah keterbengkelaian persiapan. Pada hal keleluasaan persiapan harus menjadi ukuran fungsional bagi setiap penentuan tanggal dimulainya pelaksanaan anggaran.¹

Jadi nampak, bahwa kedua tonggak yang sudah ada selama ini yaitu tanggal pengajuan RAPBN dan tanggal pelaksanaan APBN, bukanlah tonggak ideal dan tepat, tetapi merupakan tonggak-tonggak percobaan, yang sekaligus juga menjadi tantangan yang harus dijawab oleh proses penyempurnaan, di mana keduanya menjadi bagian daripadanya. Karenanya, kedua tonggak ini perlu kita goyahkan kembali, ditata, sesuai dengan kebutuhan persiapan dalam arti yang luas dan sesuai dengan kemampuan kita.

Telah disampaikan di muka bahwa, waktu untuk pembahasan oleh DPR masih terlalu mini. Sebenarnya, sudah lama hal ini dirasakan, dan

¹Pada bagian "menimbang" dari Undang-undang no. 9 tahun 1968 ini, dikatakan "bahwa penetapan Tahun Dinas Anggaran sebaiknya didasarkan pada pertimbangan ekonomis yang sesuai dengan kondisi Indonesia". Kalau benar demikian, maka lembaga-lembaga dalam menjalankan fungsinya masing-masing, juga DPR perlu mempertanyakan kembali, sejauh mana "pertimbangan ekonomis" dan "kondisi Indonesia" ditampung, dan disalurkan dinamikanya melalui UU ini; yang berarti juga DPR harus turut mentesnya, di dalam menjalankan hak budgetnya.

salah satu ungkapan resminya pada tahun 1970, dalam suatu Seminar tentang ICW yang diadakan atas prakarsa Institut Ilmu Keuangan Departemen Keuangan, yang diikuti oleh 22 Departemen dan Lembaga Non Departemen, DPR-GR dan BPK.

Khusus mengenai pengajuan RAPBN kepada DPR, dikatakan:

"RUU APBN diajukan kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan sebelum tahun anggaran mulai berjalan dan disyahkan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum anggaran dilaksanakan".¹

Kesimpulan dari seminar ini dapat dijadikan pertimbangan untuk menentukan jatah waktu, baik untuk pembahasan oleh DPR, maupun persiapan untuk pemerintah. Sehingga dengan demikian baik DPR maupun pemerintah mempunyai kepastian waktu yang leluasa untuk melakukan fungsinya masing-masing.

Kalau menurut kesimpulan seminar ini maka pengajuan RAPBN ke DPR, andaikata waktu pengajuan saja yang dirubah, maka diajukan bulan Nopember, sedang persetujuan oleh DPR paling lambat bulan Januari tahun berikutnya; sehingga pemerintah mempunyai waktu paling kurang dua bulan untuk mengadakan persiapan yang diperlukan. Akan tetapi kalau waktu pengajuan tidak mungkin dirubah lagi, dengan alasan-alasan tersebut di atas, maka tanggal 1 April yang perlu diganti, yaitu menjadi 1 Juli. Sehingga pembahasan oleh DPR, Januari sampai dengan April, sedang persiapan oleh Pemerintah, Mei dan Juni.

Bisa saja waktu yang disimpulkan oleh seminar ini diperdebatkan; akan tetapi seminar ini telah berhasil memberi arah terhadap kemungkinan usaha perbaikan selanjutnya, yang dapat dilakukan. Sekurang-kurangnya turut mengingatkan kita sekalian, terutama pemerintah dan DPR, bahwa praktek yang sedang berlangsung dengan pengajuan RAPBN awal Januari selama ini dan penentuan 1 April sebagai awal APBN belum operasional, baik untuk DPR maupun untuk pihak pemerintah, bahkan untuk

¹ Lihat "Seminar tentang Indonesische Comptabiliteitswet, tanggal 30 Agustus - 5 September 1970", Cetakan ketiga, Institut Ilmu Keuangan Negara, Jakarta, 1970, hal. 112; juga kesimpulan dari seminar ini dikirim ke DPR serta dimuat dalam Majalah Parlementaria, No. 32, hal. 59.

penyempurnaan siklus budget keseluruhannya. Karena itu kita, terutama pihak DPR sebagai pengawas, jangan kesusuh untuk mengatakan bahwa pengajuan RAPBN ini sudah tepat pada waktunya. Malah sebaliknya, supaya kita sekalian terus-menerus mempertanyakannya kembali, sehingga proses penyempurnaan dapat bertumbuh. Salah satu caranya ialah jangan memujinya, apalagi dengan mengatakan tepat pada waktunya. Hal ini tidak saja memberi gambaran keliru pada masyarakat yang mendengarnya, tetapi juga menyampaikan informasi yang salah pada pihak pemerintah yang juga sedang membuat eksperimen, sehingga lebih memungkinkan lagi kesimpulan yang keliru, bahwa seolah-olah memang sudah ideal keadaannya sekarang ini.¹ Dengan segala akibatnya, antara lain kecenderungan untuk menstabilisasikan yang *sudah baik*, dan jangan merobahnya lagi.

Tentu saja, suasana semacam ini, tidak mendukung proses perkembangan yang sekarang ini justru sedang menjadi thema perhatian; kiranya, masih ada banyak lagi hal-hal yang lebih positif, penting, relevan dan mendesak. Diantaranya ialah masalah peningkatan kondisi intern DPR sebagai lembaga. Hendaknya dipertanyakan, dalam hal apa dan sejauh mana kondisi badan-badan perlengkapan DPR sekarang ini mendukung fungsi budget DPR. Fasilitas-fasilitas apa yang secara minimal diperlukan oleh para anggota, berikut badan-badan DPR secara keseluruhan. Kemampuan minimal yang bagaimana yang diperlukan oleh anggota untuk bisa melakukan fungsi anggaran yang diperlukan. Sebab bagaimanapun luasnya fasilitas tak akan ada artinya jika tidak ada kemampuan yang dapat memanfaatkannya.²

Semua ini penting, agar para anggota semakin menghayati dan semakin melaksanakan peranan dan tanggung jawabnya secara nyata, sesuai dengan tugas konstitusional dan kepercayaan yang diberikan oleh rakyat

¹ Dalam hal ini, juga dikemukakan oleh Bintoro Tjokroamidjojo bahwa "Salah satu bidang yang terasa masih lemah adalah sistim monitor dan *feed back* (garis bawah, dari pen.) daripada pelaksanaan pembangunan". (Lihat dalam tulisannya yang berjudul 'Administrasi Pembangunan di Indonesia', dalam *Ekonomi Keuangan Indonesia*, vol. XXIII, no. 2, June 1975, hal. 127).

² Sumiskum, *op. cit.*, hal. 16.

kepadanya. Sehingga dengan demikian, lambat laun, pembahasan RAPBN tidak sekadar untuk memenuhi persyaratan formil semata, tetapi juga secara fungsional, yaitu secara sosio-ekonomis, serta *seharusnya correct secara teknis*.¹ Begitupun, sehubungan dengan waktu pembahasan oleh DPR maka pihak DPR perlu sekali membicarakannya secara intern, berikut bersama pihak pemerintah maupun BPK, sehingga lamanya waktu untuk pembahasan DPR maupun untuk tiap tahap dari siklus budget, tidak perlu lagi menjadi bahan rebutan dan keluhan sepanjang tahun.² Tetapi ada kejelasan dan kepastian untuk masing-masing pihak baik secara fungsional maupun pendasaran yuridis yang dapat menjadi pegangan bersama, untuk masing-masing pihak.³

PENUTUP

Dalam proses mencari bentuk kerja yang sesuai, memang sangat penting adanya kepercayaan pada diri sendiri, sebagai modal untuk usaha seterusnya. Sekadar kebanggaan terhadap waktu pengajuan RAPBN yang selama ini telah diajukan sebelum tahun anggaran dimulai, dapat juga mempunyai arti untuk mendorong semangat dan kepercayaan kepada diri sendiri untuk memungkinkan usaha seterusnya yang lebih *inovatif dan kreatif*.⁴ Penulis telah mengemukakan bahwa dibandingkan dengan masa sebelum tahun 1966, keadaan pengajuan RAPBN sekarang ini ada kemajuan.

¹ Daed Joesoef, *op. cit.*, hal. 112.

² Lihat Ketua Komisi APBN DPR sewaktu penyetujuan APBN, tanggal 28 Pebruari 1976, dalam *Sinar Harapan*, pada tanggal yang sama.

³ Lihat juga Bintoro Tjokroamidjojo, 'Administrasi Pembangunan di Indonesia', *Ekonomi Keuangan Indonesia*, Vol. XXIII, No. 2, Juni 1975, hal. 127.

⁴ Sebab tanpa adanya usaha kreatif dan inovatif ini, maka kestabilan politik yang dirasakan ada, sukar ada manfaatnya. Sehingga disinipun nampak bahwa "walaupun seandainya kehidupan politik sudah cukup stabil, belum tentu hal itu selalu mendorong pembangunan". (Lihat, Albert Widjaja, 'Pengaruh kegiatan politik terhadap lajunya pembangunan', *Ekonomi Keuangan Indonesia*, vol. XXIII, no. 4, hal. 372).

Ini pantas dibanggakan, khususnya ditinjau secara yuridis formil. Akan tetapi demikian pesatnya kuantitas dan kualitas masalah pembangunan berikut kemampuan kita yang terbatas¹ baik dari pihak pemerintah maupun DPR, maka terasa bahwa waktu pembahasan oleh DPR dan persiapan oleh pemerintah ternyata terbatas. Hal ini berarti, baik DPR maupun pihak pemerintah membutuhkan waktu secukupnya. Untuk itu diperlukan penyempurnaan-penyempurnaan dan penyesuaian-penyesuaian antara lain mengenai waktu pengajuan RAPBN. Pelbagai pihak sudah mengemukakan saran penyempurnaan ini, antara lain hasil Seminar ICW tahun 1970. Malahan juga dalam REPELITA ke II, ditegaskan perlunya usaha penyempurnaan terus menerus. Antara lain dikatakan:

"Penyempurnaan-penyempurnaan perlu pula dilakukan dalam bidang prosedur pembiayaan anggaran atau prosedur pelaksanaan anggaran"

"Berbagai penyempurnaan juga diperlukan dalam bidang administrasi keuangan. Undang-undang perbendaharaan Indonesia (I.C.W.) perlu² disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan pelaksanaan pembangunan".²

Jalan penyempurnaan ini, seharusnya menjadi kebutuhan bersama dari DPR dan pemerintah sekarang ini, termasuk jaminan kepastian waktu yang diperlukan untuk melakukan fungsinya secara bertanggung jawab.³ Kita sudah cukup kaya penderitaan tentang manipulasi pengajuan dan pembahasan RAPBN ini pada tahun-tahun yang silam, baik oleh pemerintah maupun yang dilakukan oleh DPR.

¹ Lihat juga Editorial *Business News*, no. 2526/XVIII, 29 Maret 1974.

² Lihat *REPELITA II 1974/1975 - 1978/1979, II B*, bab 30, mengenai "Administrasi Pemerintah", hal. 25.

³ Lihat "Tanggapan Komisi APBN DPR RI tentang: Beberapa Aspek RAPBN 1976/1977", *Sinar Harapan*, tanggal 22 Januari 1976, di mana disampaikan juga bahwa "dalam menyusun anggaran perlu adanya suatu program penjadwalan yang pasti meliputi jangka waktu yang agak luas untuk mengadakan serangkaian pembicaraan pendahuluan yang lebih intensif antara DPR dan Pemerintah". Sayangnya yang diajukan sebagai masalah oleh Komisi APBN DPR ini masih bersifat parsial, dan tidak memasalahkan kepastian program penjadwalan yang menyeluruh dari siklus budget, termasuk pembahasan RAPBN oleh DPR dan persiapan pelaksanaannya oleh pemerintah sebelum 1 April.

Penulis melihat, bahwa kepastian waktu pengajuan dan pembahasan serta persiapan APBN belum memadai serta belum dijamin pengaturannya sekarang ini. Malah bisa memberi peluang kepada perkembangan yang tidak diinginkan. Dan keadaan semacam ini, yang justru terjadi pada awal proses pencarian bentuk cara kerja, adalah tidak benar untuk dinilai sudah tepat, karena hanya mempersulit proses itu sendiri. Ataukah benar apa yang dikatakan orang bahwa kita sekarang ini *barangkali jauh lebih cakap untuk membatasi perubahan daripada mendorongnya*.¹ Kalau benar demikian rupanya itulah tantangan utama kita sekarang ini, bahwa dalam era pembangunan kita merintang proses pembangunan dengan dalih demi pembangunan.

¹ T.M. Smith, Sistim Administrasi Indonesia, (Universitas California, 1970), hal. 3

R A L A T

halaman 22, baris ke-5 dari atas;

dicetak : Sepanjang sejarah kita beranggapan, ...
seharusnya : Sepanjang sejarah kita beranggapan, ...

halaman 31, baris ke-6 dari atas;

dicetak : ..., apalagi kekurangan skill dan keahlian
terutama bagi SPR, ...
seharusnya : ..., apalagi kekurangan skill dan keahlian
terutama bagi DPR, ...

halaman 38, baris ke-3 dari atas;

dicetak : ..., bukanlah pelaksanaan yang memenuhi ...
seharusnya : ..., bukankah pelaksanaan yang memenuhi ...